

28/2012

Yhdistymissopimus osana kielellisten
perusoikeuksien turvaamisjärjestelmää
kuntaliitoksissa

Sammanslagningsavtalet som en del av
systemet för tryggheten av språkliga
grundrättigheter vid kommunsammanslagningar

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

28/2012

Yhdistymissopimus osana kielellisten
perusoikeuksien turvaamisjärjestelmää
kuntaliitoksissa

Sammanslagningsavtalet som en del av
systemet för tryggandet av språkliga
grundrättigheter vid kommunsammanslagningar

10.5.2012

Julkaisun nimi Yhdistymissopimus osana kielellisten perusoikeuksien turvaamisjärjestelmää kuntaliitoksissa

Tekijä Markku Suksi

Oikeusministeriön julkaisu 28/2012
Selvityksiä ja ohjeita

OSKARI numero OM 12/014/2012

ISSN-L 1798-7067
ISSN (PDF) 1798-7067
ISBN (PDF) 978-952-259-211-8

URN URN:ISBN:978-952-259-211-8
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-211-8>

Asia- ja avain-sanat kuntajako, kielelliset oikeudet, kielilainsäädäntö

Tiivistelmä Eräiden vuosina 2006–2011 lähinnä kaksikielisten kuntien toimesta solmittujen yhdistymissopimusten tarkastelu kielellisestä perspektiivistä paljastaa suuren eron kielellisten perusoikeuksien huomioimisessa yhdistymissopimuksissa verrattuna muihin kunnallishallinnossa relevantteihin perusoikeuksiin (sosiaaliturva, terveys, opetus). Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan tulkinnat kuntaliitosten edellytyksistä, on mahdollista todeta, että yhdistymissopimukset ovat keskeinen osa sitä prosessia, joka määrittelee miten kansalliskielten käyttöä tulee konkretisoida kuntaliitosta tehtäessä. Yhdistymissopimusta voidaan pitää asiakirjana, jossa kuntaliitoksen kielelliset seuraukset tuodaan esille, ja sopimuksen on pyrittävä vastaamaan kysymykseen miten kaksikielisyys huomioidaan uudessa kunnassa niistä vaatimuksista lähtien, jotka seuraavat perustuslain 122 §:stä ja 17 §:stä. Vaikka kielilaki sisältää tärkeitä määräyksiä siitä, miten kansalliskieliä on käsiteltävä eri yhteyksissä, jää kaksikielisyyden käytännön toteuttaminen kunnallisella tasolla yksittäisten kuntien ja niiden sisäisten normien varaan, mikä tarkoittaa sitä, että kunnan on perustuslain 22 § huomioiden turvattava kansalliskielten muodollinen ja tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Yhdistymissopimukset ja uuden kunnan hallintosäätö ovat siksi tärkeitä kielellisten perusoikeuksien edistämiseksi.

ESIPUHE

Perusoikeuksien toteuttaminen perustuslain 22 §:n nojalla on keskeinen kunnallinen tehtävä. Eräs tilanne, jolloin kunnan on toimittava perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutensa mukaisesti on kuntaliitos, ja vaikuttaakin kokonaisuutena tarkastellen siltä, että suuri osa yhdistymissopimusten sisällöstä sääntelee sellaisia kunnallisia hallinnonaloja, jotka liittyvät perusoikeuksiin, kuten opetus ja sosiaali- ja terveydenhuolto. Kielelliset perusoikeudet eivät sitä vastoin tule otetuksi huomioon yhdistymissopimuksissa samalla tavalla, mikä saattaa olla ongelmallista esimerkiksi tilanteissa, joissa ”vanhoja” ja erilaisten kielellisten määritelmien mukaisia kuntia yhdistetään ”uudeksi” kaksikieliseksi kunnaksi. Selvityksen tarkoituksena on esitellä kuntaliitosten valtiosääntöoikeudellinen tausta kielioikeudellisesta perspektiivistä ja tehdä tästä lähtökohdasta ehdotuksia sellaisiksi kysymyksenasetteluiksi, joita kuntaliitosneuvotteluita käyvät kunnat voisivat käsitellä. Toiveena on, että kunnat voisivat tämän selvityksen perusteella ja liitteessä olevien kysymysten avulla ottaa kielelliset perusoikeudet huomioon johdonmukaisella tavalla niissä neuvotteluissa, joiden tarkoituksena on johtaa kuntaliitokseen.

Selvityksen suomenkielinen versio on käännös ruotsinkielisestä alkuperäisversiosta.

Helsinki 8.5.2012

Markku Suksi
Kehittämispäällikkö
Oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	10
1.1	Kuntaliitoksen oikeudellisia lähtökohtia	10
1.2	Kysymyksenasettelu ja aineisto	11
2	VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISET PUITTEET	14
3	KUNTAJAON MUUTOSTEN EI PIDÄ JOHTAA KUNTIEN KIELELLISEN ASEMAN MUUTOKSEEN	17
4	KUNTAJAON MUUTOKSET EIVÄT SAA HUONONTAA KIELIRYHMIEN MAHDOLLISUUKSIA TULLA TOIMEEN OMALLA KIELELLÄÄN	22
5	PERUSTUSLAIN 122 §:STÄ JA 17 §:STÄ SEURAAVAT VAATIMUKSET ON OTETTAVA HUOMIOON SOVELTAMISTILANTEISSA	25
6	YHDISTYMISPROSESSIN VAIHEET	30
7	YHDISTYMISSOPIMUKSEN SISÄLTÖ	34
7.1	Nykyiset ja puuttuvat kieliä käsittelevät sopimuslausekkeet	34
7.1.1	Joitakin peruslähtökohtia	34
7.1.2	Monipuolistaminen	34
7.1.3	Alueellinen monipuolistaminen	35
7.1.4	Toiminnallinen monipuolistaminen	36
7.1.5	Muita huomioita	37
7.2	Sopimuslausekkeita, joita sopimuksissa voisi ja pitäisi olla	38
7.2.1	Yleisiä puitteita vaihtelevia tilanteita varten	38
7.2.2	Erityisjärjestelyjä erityistarpeisiin	39
8	UUDEN KUNNAN HALLINTOSÄÄNTÖ	42
9	UUDEN KUNNAN HALLINTO KOLMEN VUODEN MÄÄRÄAJAN JÄLKEEN	45
10	YHTEENVETO	47
	LIITE:	49

1 JOHDANTO

1.1 Kuntaliitoksen oikeudellisia lähtökohtia

Kuntajakolain (1698/2009) 18 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Valtioneuvostolla on periaatteessa kaksi vaihtoehtoa tehdessään päätöstä kuntien yhdistymisestä: se voi joko hyväksyä tai hylätä esityksen. Kuntien esitys yhdistymisestä voidaan kuitenkin hylätä ainoastaan, jos muutos kuntajaossa olisi ilmeisessä ristiriidassa niiden tarkoitusten kanssa, jotka esitetään kuntajakolain 2 §:ssä kuntajaon kehittämisen tavoitteista tai 4 §:ssä kuntajaon muuttamisen edellytyksistä. Yksi kuntajaon muuttamisen edellytyksistä, joka ilmaistaan 4 § 4 momentissa on se, että kuntajakoa muutettaessa on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksista saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaisesti.

Kielelliset perusteet voivat myös olla syy hylätä esitys kuntajakolain 4 §:n nojalla esimerkiksi jos yksikielinen ruotsinkielinen kunta oltaisiin yhdistämässä väestömäärältään suuremman yksikielisen suomenkielisen kunnan kanssa niin, että uuden kunnan ruotsinkielisestä väestönosasta tulisi hyvin pieni vähemmistö uudessa yksikielisessä suomenkielisessä kunnassa. Tällöin heikennettäisiin ruotsinkielisen väestön kielellistä asemaa niin voimakkaasti, että voidaan katsoa, ettei edellytyksiä kuntaliitokselle olisi. Sama olisi voimassa myös käänteisesti, eli jos pienempi yksikielinen suomenkielinen kunta yhdistettäisiin sellaiseen suurempaan yksikieliseen ruotsinkieliseen kuntaan, joka säilyttäisi kielellisen asemansa.¹

Useimmissa tapauksissa kielellisten oikeuksien heikentyminen ei ole niin dramaattista, että kielellinen vähemmistö marginalisoituisi. Myönteinen päätös olisikin odotettavissa esimerkiksi tapauksessa, jossa enemmistökieli aiemmin kaksikielisessä kunnassa vaihtuu vähemmistökieleksi uudessa kunnassa, koska tällöin kielellisten oikeuksien ei pitäisi ainakaan lain tasolla heikentyä. Tällainen muutos voi kuitenkin osoittautua dramaattiseksi henkisellä tasolla mutta myös esimerkiksi suhteessa mahdollisuuteen saada tietoa omalla kielellään muiden kunnallisten toimielinten kuin valtuuston pöytäkirjoista. Tällaisessa tapauksessa asetetaan suurempi vastuu kielellisten oikeuksien toteuttamiselle uudessa kunnassa kunnan sisäisille normeille, jotka uuden kunnan valtuusto hyväksyy. Kuntajakolain 18 §:n 1 momentin hylkäämisehtojen perusteella voidaan sanoa, että odotusarvona on itse asiassa myönteinen päätös, mutta hylkäämisehtojen joukossa on kuitenkin kielioikeudellinen säännös 4 §:n 4 momentin ensimmäisessä lauseessa. Se tar-

¹ Erilaisista liitostilanteista kielellisestä näkökulmasta katsottuna, ks. *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne*. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Osa I Selvitysosa. Valtiovarainministeriön julkaisu, 5a/2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2012, s. 130. On huomattava, että kielioikeudelliset säännökset kansalliskielistä suojelevat molempia kieliä niiden ollessa vähemmistökieliä eri kunnissa.

koittaa, että yhdistymistä suunnittelevien kuntien on yhdistymisprosessissa osoitettava kielellisten oikeuksien asianmukainen huomioon ottaminen.

Valtioneuvoston myönteinen päätös kuntaliitokseen ei tarkoita, että perustuslain kielellisiä oikeuksia käsittelevien säännösten soveltaminen loppuisi kuntaliitoksen jälkeen, päinvastoin. Vasta kuntaliitoksen jälkeen aletaan uuden kunnan toimesta soveltamaan lainsäädännön kielisäännöksiä, joihin kuuluvat muun muassa kielilaki (423/2003) ja laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003, jäljempänä kielitaitolaki) sekä kuntalain (365/1995) kieltä koskevat säännökset. Kielilain ja kielitaitolain soveltaminen uudessa kunnassa on automaattista ko. lakien systematiikan mukaan.

1.2 Kysymyksenasettelu ja aineisto

Toisin kuin ehkä yleisesti ajatellaan, kielilainsäädäntö jättää melko suuren osan kuntien sisäisestä hallinnosta sääntelemättä. Tämän vuoksi kuntien tehtävänä on sovittaa itsehallintonsa puitteissa kunnan sisäiset säännökset kunnan kaksikielisyyden tarpeisiin. Kuntalain kielisäännökset ja kuntien sisäinen säännöstö ovat siksi vähintäänkin yhtä tärkeitä kielellisten oikeuksien toteutumisessa kuntatasolla kuin kielilaki ja kielitaitolaki. Miten kielellisiä oikeuksia voidaan edistää kaksikielisissä kunnissa kuntaliitoksen toteuduttua ja astuttua voimaan? Millaisia mahdollisuuksia on edistää kielellisiä perusoikeuksia jo ennen kuin kyseiset kunnat lopullisesti päättävät valtuustopäätöksillään, että kunnat yhdistetään? Mikä merkitys tällä on valtioneuvoston lopulliselle päätöksenteolle yhdistymisasiassa?

Nämä kysymykset ovat tärkeitä yhdistymisprosessissa, kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta alleviivasi kielellisten oikeuksien toteutumista koskevassa lausunnossaan PeVL 33/2009 vp hallituksen esityksestä HE 125/2009 vp kuntajakolaiksi (1698/2009), jonka eduskunta sittemmin hyväksyi ja joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2010. Valiokunta viittasi perustuslakiehdotusta käsittelevään mietintöönsä PeVM 10/1998 vp, jossa se on pitänyt ”perustuslain 122 §:n 2 momentin kannalta tärkeänä sen huomioon ottamista, että kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään (PeVM 10/1998 vp, s. 35, ks. myös PeVL 37/2006 vp, s. 7/II). Valiokunta korostaa tämän – samoin kuin muiden perustuslain 122 §:stä ja 17 §:stä seuraavien vaatimusten – merkitystä sovellettaessa lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentin säännöksiä kielellisistä oikeuksista huolehtimisesta kuntajakoa muutettaessa.”²

² PeVL 37/2006 vp annettiin liittyen kunta- ja palvelurakennemuutoslainsäädäntöön (169/2007), joka myös sisälsi muutoksia kuntajakolakiin (1196/1997). Lausunto toistaa sen, minkä perustuslakivaliokunta esitti mietinnössään PeVM 10/1998 vp, joka annettiin perustuslain ja sen 122 §:n säätämiseen liittyen: ”Kuntajaon muutosten valmisteluun liittyen on kuitenkin tärkeää toistaa perustuslakiesityksestä annetussa valiokunnan mietinnössä lausuttu vaatimus sen huomioon ottamisesta, että kuntajaon muutokset eivät

Tämän selvityksen taustamateriaalina käytetään perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja hallituksen esitysten lisäksi seuraavia kaksikielisten kuntien yhdistymissopimuksia, jotka solmittiin vuosina 2006–2011:³

- Houtskarın, Iniön, Korppoon ja Nauvon kuntien sekä Paraisten kaupungin yhdistymissopimus 2006
- Kokkolan kaupungin, Kälviän kunnan, Lohtajan kunnan ja Ullavan kunnan yhdistymissopimus 2007
- Vöyri ja Maksamaa -hallinnon, palvelujen ja toimintojen yhdistymissopimus 2007
- Dragsfjärdin, Kemiön ja Västanfjärdin kuntien yhdistymissopimus 2007
- Sammatin kunnan ja Lohjan kaupungin hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus 2007
- Tammisaaren, Karjaan ja Pohjan välinen hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus 2007
- Salon seudun hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus (Särkisalo, Perniö, Halikko, Salo, Muurla, Kisko, Suomusjärvi, Kiikala, Pertteli, Kuusjoki) 2007
- Liljendalin, Loviisan, Pernajan ja Ruotsinpyhtään yhdistymissopimus uuden kunnan perustamiseksi 2008
- Oravaisten ja Vöyri-Maksamaan yhdistymissopimus 2010
- Vaasan kaupungin ja Vähänkyrön kunnan yhdistymissopimus 2011
- Lohjan kaupunki, Nummi-Pusulan kunta ja Siuntion kunta -yhdistymissopimusluonnos 2011⁴

Lisäksi huomioon on otettu seuraavat yksikielisten suomenkielisten kuntien yhdistymissopimukset:


- Oulun kaupungin ja Ylikiimingin kunnan kuntaliitosselvitys -yhdistymissopimus 2006
- Naantalın kaupungin sekä Merimaskun, Rymättylän ja Velkuan kuntien yhdistymissopimus 2007
- Kalajoen kaupungin ja Himangan kunnan yhdistymissopimus 2008
- Haminan kaupungin ja Virolahden kunnan yhdistymissopimus 2011

Tämän 15 yhdistymissopimuksen muodostaman aineiston perusteella arvioidaan jäljempänä, miten kielikysymykset on otettu huomioon kuntaliitoksissa ja miten ne tulisi

johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään."

³ Kiitän lämpimästi valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastoa, joka antoi käyttööni suuren osan selvityksessä käytetyistä yhdistymissopimuksista.

⁴ Uuden kunnan johtajan eli Lohjan kaupunginjohtajan varmistaman tiedon mukaan yhdistymissopimus hyväksyttiin 9. marraskuuta 2011 siinä muodossa kuin sitä valmisteltiin yhdistymisneuvotteluissa elokuussa.



ottaa huomioon kuntaliitoksissa. Selvityksen ja siihen liitetyn kysymyslistan konkreettisia käyttöalueita ovat keskustelut ja neuvottelut, joita kunnat käyvät keskenään ennen kuntaliitoksia.

Yhdistymissopimusta ei kuitenkaan tule pitää ainoana keinona turvata kielelliset oikeudet kuntaliitoksissa, vaan se on toissijainen lainsäädännössä oleviin tai siihen mahdollisesti lisättäviin säännöksiin nähden, ja sen täytyy ottaa huomioon myös asiaankuuluvat perustuslain säännökset. Tulevaisuuden mahdollisia suurkuntia ajatellen voi tulla ajan-kohtaiseksi luoda useita velvoittavia lainsäädännön säännöksiä kielellisen vähemmistön aseman turvaamiseksi (esimerkiksi kahden kielen rinnakkaisuudesta kunnan työkielenä ja pöytäkirjakielenä). Jos pääkaupunkiseudun paikallishallinto järjestetään jonkinlaisen metropolimallin mukaan, tulee erityislainsäädännön sisältää säännöksiä siitä, miten kansalliskielet otetaan huomioon sellaisen erityiskokonaisuuden hallinnossa. Yhdistymissopimukset eivät siis vastaa lopullisesti siihen, miten kielelliset oikeudet turvataan kuntaliitoksissa, mutta niiden sopimuskohdat voivat luoda turvaamisen kannalta keskeisiä osa-alueita.

Perustuslakivaliokunnan kannanotosta PeVL 33/2009 vp seuraa joitakin valiokunnan periaatteellisesti tärkeinä pitämiä lähtökohtia:

- a) kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään
- b) huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään;
- c) perustuslain 122 §:stä ja 17 §:stä seuraavat *vaatimukset* on otettava huomioon sovellettaessa kuntajakolain 4 §:n 4 momentin säännöksiä kielellisistä oikeuksista huolehtimisesta kun kuntajako muutetaan.

Perustuslakivaliokunta vaikuttaa katsovan ruotsinkielisessä tekstissä, joka on käännös suomenkielisestä, että periaatteet a) ja b) ovat vaihtoehtoisia ja että ne voivat päteä kuntaliitoksissa toisistaan erillään, vaikka valiokunta näyttääkin viittaavan siihen, että kun joko periaate a) tai periaate b) toteutuu, periaate c) täytyy ottaa huomioon suhteessa kumpaankin periaatteeseen. Avainsana periaatteessa c) on *vaatimukset*, jotka ovat perustuslain 122 §:stä ja 17 §:stä seuraavia vaatimuksia. On kiinnostavaa, että suomenkielinen muotoilu perustuslakivaliokunnan lausunnon periaatteista a) ja b) sisältää voimakkaamman ehdollisuuden.⁵

Yllä olevien keskeisten lainkohtien muotoilujen perusteella 122 §:n voidaan katsoa sisältävän vaatimuksen hallinnon jakautumisesta keskenään yhteensopiviin alueisiin ja vaatimuksen siitä, että suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksista saada palveluja omalla kielellään huolehditaan samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain 17 §:n voidaan puolestaan katsoa sisältävän vaatimuksen ottaa huomioon, että suomi ja ruotsi ovat Suomen kansalliskieliä, vaatimuksen turvata jokaisen oikeus käyttää viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, vaatimuksen turvata jokaisen oikeus saada toimituskirjansa omalla kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi ja vaatimuksen siitä, että julkisen vallan on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi perustus-

⁵ ”Pykälän 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Tämän johdosta valiokunta pitää tärkeänä lainsäädännössä sen huomioon ottamista, että kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muutoksiin *eivätkä myöskään* huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään.” (kirjoittajan kursivointi) Muotoilu ”eivätkä myöskään” toistettiin suomenkielisissä lausunnoissa PeVL 37/2006 vp ja PeVL 33/2009 vp. Suomenkielinen muotoilu antaa ymmärtää, että ”tai”-sanon sijaan tarkoitetaan ”ja”, eli että molemmat periaatteet tulee toteuttaa samanaikaisesti, jotta kuntaliitos voisi toteutua. Tällöin voisi yhdistää ainoastaan yksikielisiä kuntia, joilla on sama kieli, sekä sellaisia kaksikielisiä kuntia, joilla on sama enemmistökieli. Toteutuneissa kuntaliitoksissa on kuitenkin sovellettu käytäntöjä, jotka perustuvat ”tai” -käsitukseen lauseiden välillä. Tätä sinänsä kiinnostavaa kysymystä ei käsitellä tässä yhteydessä.

lain 22 §:ssä on vaatimus siitä, että julkisen vallan, myös kuntien, on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien, niiden joukossa kielellisten perusoikeuksien, toteutuminen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tulkinnut perustuslain 122 §:ä aluehallintolainsäädännön uudistuksen yhteydessä lausunnossaan PeVL 21/2009 vp. Valiokunnan tulkinnan mukaan lainkohdan 1 momentti korostaa ”kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan” ja ”että kielelliset olosuhteet voivat merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa”. Näistä ainoastaan ensimmäinen osa, vaatimus kielellisestä tasa-arvosta, koskee suoraan peruskuntia, kun taas toinen osa aktualisoituu kunnallishallinnossa lähinnä suhteessa kuntayhtymiin (paitsi siinä tapauksessa, että kuntaliitoksia ehdotetaan toteutettavaksi yli maakuntarajojen).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tulkinnut perustuslain 17 §:ä aluehallintolainsäädännön uudistuksen yhteydessä lausunnossaan PeVL 21/2009 vp siten, että lainkohta edellyttää ”paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä” ja ”korostanut perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehtimista silloin, kun valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisten toimialueita järjestetään lakia alemmanasteisin säännöksin ja päätöksin”. Valiokunta on katsonut tämän merkitsevän ”muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet”.

Tosiasiallinen kielten yhdenvertaisuus on tärkeää myös kuntatasolla esimerkiksi kuntaliitoksissa, vaikka lausunto PeVL 21/2009 vp muutoin käsittelee valtion viranomaisia. Kuntaliitoksia koskevana asiana ilmenee kuitenkin valinnan painotus erilaisten hallinnon järjestämismallien välillä. Valinta pitäisi tehdä niin, että kielelliset perusoikeudet toteutetaan parhaalla mahdollisella tavalla. Perustuslakivaliokunta korostaa nimittäin sitä, että ”kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoa ja niiden muutoksia valmisteltaessa”, minkä valiokunta katsoo johtavan kielivaikutusten arvioinnin toteuttamistarpeeseen. On myös huomattava, että perustuslain 17 § ei tässä yhteydessä vain vaikuta hallinnon järjestämiseen erilaisin lakia alemmanasteisin säännöksin vaan myös hallinnon järjestämiseen päätöksin eli sellaisilla yksittäisillä ratkaisuilla, jotka tapahtuvat hallintotoiminnassa.

Yksittäisessä aluejakomuutosta koskevassa päätöstilanteessa tulisi perustuslakivaliokunnan edellyttämässä kielivaikutusten arvioinnissa selvittää, ”miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään”. Tämä koskee myös kunnallishallintoa, ja kielivaikutusten arviointi tulee valiokunnan mukaan toteuttaa ennen päätöksentekohetkeä tai viimeistään, kun päätös tehdään. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntaliitoksen kieliarviointi voidaan tai suorastaan tulee toteuttaa kunnallisella tasolla osana valmistelua, mutta se täytyy toteuttaa viimeistään valtioneuvoston päätök-

senteon yhteydessä. Valtioneuvoston päätöksenteko aluejaotusten muutoksissa on valiokunnan mukaan ”laillisuusharkintaa, joka perustuu perustuslain 122 §:n ja 17 §:n asettamiin vaatimuksiin. Hallinnollisesti mahdollisista aluejaotuksista on tällöin valittava se, joka toteuttaa parhaiten kielelliset perusoikeudet.”

Perustuslakivaliokunnan aluehallintovirastoja käsittelevässä lausunnossa PeVL 21/2009 vp keskitytään enimmäkseen valtiollisiin hallinnon järjestämismuotoihin. Siinä huomautetaan kuitenkin myös kuntaliitoksia koskevalla tavalla, että ”[k]ielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään [...] saattavat valiokunnan mielestä vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi”. Perustuslakivaliokunta korostaa lausunnossaan, että tällaisessa tapauksessa ”ei käytännössä pystyttäisi turvaamaan kielivähemmistöön kuuluvien tosiasiallisia mahdollisuuksia saada palveluja enemmistön kanssa samojen perusteiden mukaan”.

Perustusvaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 21/2009 vp, että perustuslain 122 § sisältää oikeussäännöksiä, jotka sitovat myös toimeenpanovallan toimielimiä, kun päätöksiä aluejaotuksista tehdään. Tällöin päätöksentekijällä on velvollisuus etukäteen arvioida päätöksen kielelliset seuraukset ja valita laillisuusarvioinnin perusteella päätösvaihtoehto, joka parhaiten turvaa kielelliset oikeudet. Päätäjän velvollisuus voidaan perustaa perustuslain 22 §:ssä ilmaistuun julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä odotukseen perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta esimerkiksi yksittäisiä hallintopäätöksiä tehtäessä, kuten valtioneuvoston kuntaliitospäätösten kohdalla. Oikeuskanslerin 30. lokakuuta 2009 tehdyssä aluehallintolainsäädäntöä käsittelevässä päätöksessä (OKV/1370/1/2009) vahvistettiin perustuslakivaliokunnan kannan soveltuvuus toimeenpanevan vallan alueella. Samalla selvennettiin, että hallinnolliset tarkoituksenmukaisuus- ja taloudelliset näkökulmat ovat kielellisiin perusoikeuksiin verrattuna toissijaisia aluejakoa koskevissa päätöksissä.

Kysymykset, jotka nousevat esiin lausunnoista PeVL 21/2009 vp ja PeVL 33/2009 vp sekä perustuslain 122 §:n ja 17 §:n vaatimuksista, ovat miten, milloin ja missä tulisi ottaa huomioon kunnallisen tason päätöksenteon valmistelussa kielellisten perusoikeuksien merkitys kuntaliitoksissa? Näitä kysymyksiä voi avata ainakin osittain hallituksen esityksestä Eduskunnalle kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (HE 155/2006 vp), jossa arvioitiin esityksen kielellisiä vaikutuksia erityisesti osassa, joka on otsikoitu ”Kansalliskielet suomi ja ruotsi”. Vaikka tämä aikaisempi esitys kuntajakolain muutoksista sisälsi kielellisen vaikutusarvion, sellaista arviointia ei sisältynyt esitykseen voimassa olevasta kuntajakolaista (1698/2009).⁶

⁶ Ehkä juuri kielellisen vaikutusarvioinnin puuttuminen esityksestä HE 125/2009 vp sai eduskunnan perustuslakivaliokunnan korostamaan lausunnossaan PeVL 33/2009 vp kielellisten näkökohtien merkitystä lain soveltamisessa.

KUNTAJAON MUUTOSTEN EI PIDÄ JOHTAA KUNTIEN KIELELLISEN ASEMAN MUUTOKSEEN

Periaate, jonka mukaan on huolehdittava, että kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muutokseen, on toinen kahdesta mahdollisesta kuntajaon ohjausperiaatteesta. Periaate on peräisin perustuslakivaliokunnan mietinnöstä PeVM 10/1998 vp, joka käsittelee nykyistä perustuslakia koskevaa hallituksen esitystä. Se on näin ollen vahva tulkintaohje perustuslain 122 §:n soveltamiselle esimerkiksi kuntajaossa, mikä toistettiin lausunnossa PeVL 37/2006 vp kuntajakolain muutoksesta, joka toteutettiin kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnalla oli peruste toistaa periaate lausunnossaan PeVL 33/2009 vp kun nykyistä kuntajakolakea koskevaa esitystä käsiteltiin.

Tämän selvityksen alussa todettiin, että voi olla ongelmallista, jos yksikielinen ruotsinkielinen kunta yhdistetään väestömäärältään suurempaan suomenkieliseen kuntaan niin, että ruotsinkielisestä väestönosasta tulee uudessa yksikielisessä kunnassa hyvin pieni vähemmistö. Tällöin huononnetaan ruotsinkielisen väestön kielellistä asemaa niin voimakkaasti, että kuntaliitokseen ei voida katsoa olevan edellytyksiä. Tämä olisi voimassa myös käänteisenä, eli jos pienempi yksikielinen suomenkielinen kunta yhdistettäisiin suurempaan ruotsinkieliseen kuntaan siten, että syntyisi uusi yksikielinen ruotsinkielinen kunta.

Kysymyksenasettelua kosketeltiin hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtovelain muuttamisesta (HE 155/2006 vp). Esityksessä todettiin kansalliskieliin suomeen ja ruotsiin liittyen esityksen lähtökohdan olevan, että ”muutokset kunta- ja palvelurakenteisiin toteutetaan käytännössä siten, ettei suomen ja ruotsin kielen asemaa heikennetä nykyisestä. Esityksellä voi toteuttamistavan mukaan olla eri alueilla erilaisia vaikutuksia suomen- ja ruotsinkielisten mahdollisuuksiin käyttää omaa kieltään ja saada palveluita tällä kielellä.” Esityksessä otetaan huomioon yksilön kielelliset oikeudet sekä kunnissa että kuntayhtymissä ja todetaan, että kielelliset oikeudet ovat sidottuja kunnan ja kuntayhtymän kielelliseen asemaan. Näin ollen ”muutokset kunnan kielellisessä asemassa vaikuttavat välittömästi kielellisiin oikeuksiin”. Esityksessä todetaankin, että tämä ”merkitsee, että kuntaliitoksia toteutettaessa tulisi välttää tilanteita, joissa yksikielinen ruotsinkielinen tai suomenkielinen kunta muuttuisi erikieliseksi yksikieliseksi kunnaksi tai kaksikielinen kunta yksikieliseksi. Tällaiset muutokset johtaisivat merkittäviin muutoksiin yksilön kielellisissä oikeuksissa. Koska kuntayhtymästä tulee kaksikielinen, jos kuntayhtymässä on erikielisiä kuntia tai kaksikielinen kunta, kuntayhtymää muodostettaessa kielelliset oikeudet eivät voi muuttua merkittävästi.”

Kielellisten oikeuksien huomioimisen kuntaliitoksissa pitäisi esityksen mukaan siis koskea sekä peruskuntia että kuntayhtymiä. Esityksessä käytettävästä sanamuodosta voi

lisäksi päätellä, että käsitteistö pitäytyy kielilain 5 §:n 1 momentin kielellisten määritysten puitteissa. Lainkohta käsittelee yksikielisiä suomenkielisiä ja yksikielisiä ruotsinkielisiä kuntia sekä kaksikielisiä kuntia, joissa joko suomi tai ruotsi on enemmistökielenä.

Tästä seuraa, että kielivaikutusten arvioinnissa keskitytään erityisesti ”vanhan” kaksikielisen kunnan vähemmistökieltä puhuviin asukkaisiin, mutta myös kaikkiin ”uuden” kunnan vähemmistökieltä puhuviin asukkaisiin. Kielivähemmistön muuttuneen aseman huomioiminen siirryttäessä ”vanhasta” kunnasta ”uuteen” toteutetaan siis edellä mainitun lainkohdan asettamat rajat huomioiden, eli 8 % ja 3000 asukasta. Jos on mahdollista, että vähemmistön osuus uudessa kunnassa jää alle kuuden prosentin tai – ottaen huomioon tulevaisuuden väestöennusteet – alle 3000 asukkaan, viittaa hallituksen esityksen lähtökohta kuntaliitoksen suhteen kielteiseen kantaan. Koska merkittävä osa kunnallisista palveluista toteutetaan kuntayhtymien tai muiden kuntien välisen yhteistyömuotojen avulla, on luonnollista, että tätä käsittelevässä hallituksen esityksen osassa myös argumentoidaan kielilain 6 §:n periaatteiden perusteella.

Esitys ottaa myös kantaa muutokseen yksikielisyydestä kaksikielisyyteen. Esityksessä todetaan seuraavaa: ”Yksikielisen kunnan muuttuminen kaksikieliseksi tai tehtävän siirtäminen kaksikielisel kunnalle tai kuntayhtymälle lisää kielellisiä oikeuksia lain tasolla.” Tämä koskee pientä kielivähemmistöä ”vanhassa” yksikielisessä kunnassa, jonka osuus tässä tapauksessa on alle 8 % tai 3000 asukasta, sillä vähemmistöväestö, joka ennen kuntaliitosta sai melko heikosti palvelua omalla kielellään, saa kuntaliitoksessa periaatteessa mahdollisuuden kattavaan palveluun omalla kielellään. Tämä voi toteutua esimerkiksi yksikielisen suomenkielisen Vähänkyrön suunnitellussa yhdistymisessä kaksikieliseen Vaasaan: noin 80 ruotsinkielisen vähänkyröläisen kielelliset oikeudet kasvavat kuntaliitoksessa, sillä he saavat vastedes oikeuden kattaviin kunnallisiin palveluihin äidinkielellään (tästä herää kysymys siitä, kuinka uusi kunta toteuttaa näiden henkilöiden kielelliset oikeudet entisellä Vähänkyrön kunnan alueella, mikä varmaankin olisi pitänyt ottaa huomioon yhdistymissopimuksessa, mutta mitä kuitenkaan ei tehty). Sitä vastoin voisi olla ongelmallista yhdistää esimerkiksi pienempi yksikielinen ruotsinkielinen kunta ja suurempi yksikielinen suomenkielinen kunta, jos uuden kunnan kielivähemmistöstä tulee niin pieni, että se on lähellä kielilain 5 § 1 momentin kunnan yksikielisyydelle vahvistamaa rajaa. Näiden suoraan laillisuusarviointiin yhteydessä olevien ulottuvuuksien lisäksi esitys sisältää pohdintaa, joka koskee kielellisten oikeuksien käytännön toteuttamista ja joka ainakin osittain pohjautuu tarkoituksenmukaisuusharkintaan (katso jäljempänä osio 4).

Konkreettinen ongelma, joka ilmeni kaksikielisen Särkisalon kunnan, jossa suomenkieliset olivat enemmistönä, yhdistymisessä Saloon 1.1.2009 (eli ennen kuin eduskunnan perustuslakivaliokunta muotoili kolmannen edellä mainituista periaatteista ja ennen kuin voimassa oleva kuntajakolaki säädettiin) oli se, että uudesta kunnasta tuli yksikielisesti suomenkielinen kunta, minkä vuoksi ruotsinkielisten kuntalaisten kielelliset oikeudet aikaisemman Särkisalon kunnan alueella huonontuivat huomattavasti. Tässä tapauk-

sessä kyse oli kuntaliitoksesta, joka vaikutti kunnan kielelliseen asemaan.⁷ Voidaan siis sanoa, että ongelmallisia eivät ole ainoastaan erikielisten yksikielisten kuntien kuntaliitokset vaan myös sellaiset kuntaliitokset, joissa on mukana esimerkiksi yksi kaksikielinen kunta ja jotka hävittävät tämän kaksikielisen kunnan kielivähemmistön kielelliset oikeudet.

Valtiosääntöoikeudellista tulkintaa on tämän jälkeen kehitetty suojaamaan paremmin kielellisiä vähemmistöjä. Särkisalon tapaus ei ole suoraan verrattavissa vuonna 2011 ehdotettuun Siuntion ja Lohjan kuntaliitokseen, sillä molemmat ovat kaksikielisiä kuntia, joissa enemmistön kieli on suomi. Lohja tosin on kaksikielinen kielilain 5 § 2 momentin viimeisen virkkeen erityissäännöksen kautta ja valtioneuvoston asetuksen nojalla siitä, että Lohja on omasta hakemuksestaan kaksikielinen,⁸ ei ruotsinkielisen vähemmistön osuuden tai määrän vuoksi. Tällaisessa kuntaliitoksessa, jos se toteutuisi, Lohjasta tulisi kaksikielinen kunta, jossa suomi on enemmistökielenä kielilain 5 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla, kuitenkin niin, että uusi Lohjan kunta olisi kaksikielinen sen vuoksi, että ruotsinkielisiä olisi yli 3000, ei siksi, että vähemmistön osuus uudessa kunnassa ylittäisi 8 %.

Vaikuttaa siis, että tämä eduskunnan perustuslakivaliokunnan muotoilema periaate tarkoittaa ainoastaan laillisuusharkintaa perustuslain ja erityisesti kielilain näkökulmasta, eikä siinä ole tarkoituksenmukaisuusharkintaa mukana. Periaate, että kuntajaon muutokset eivät vaikuta kunnan kielelliseen asemaan, tarkoittaa siis, että jos jokin yhdistymistä harkitsevista kunnista on kaksikielinen tai sen kielellinen asema poikkeaa muista kunnista, kuntaliitos tulee toteuttaa niin, että kielen asema uudessa kunnassa ei huonone siitä, mitä se oli aikaisemmassa kunnassa. Sääntöjen tarkoituksena ei ole estää kuntaliitoksia kokonaan, vaan huolehtia siitä, ettei kielellisiä oikeuksia huononnetta kuntaliitoksissa.

Perusvaihtoehdot periaatteen toteuttamiselle ovat, että vain yksikielisiä kuntia yhdistetään keskenään tai että ainoastaan kaksikielisiä kuntia yhdistetään. Ensimmäinen vaihtoehto on mahdollinen suurimmassa osassa Suomen yksikielisiä suomenkielisiä kuntia (ja Närpiön ja Korsnäsin välillä Pohjanmaalla). Yksikielisiä suomenkielisiä kuntia yhdistettäessä ei voi tietenkään sulkea pois mahdollisuutta, että uuden kunnan ruotsinkielinen vähemmistö koostuisi yli 3000 asukkaasta, mikä tarkoittaa, että uuden kunnan kielellinen status muuttuu kaksikieliseksi, toisin kuin oli kuntien alkutilanteessa ennen kuntaliitosta. Tästä syystä, mutta lisäksi muista kuten perusopetuslain (628/1998) mukaisesti subjektiivisesta oikeudesta saada opetusta omalla kielellään, on tärkeää, että myös

⁷ Ainoa viittaus ruotsin kieleen Salon seudun yhdistymissopimuksessa on kohdassa 8 kunnan kansainvälisen ulottuvuuden kehittämisestä, jossa ehdotetaan yhdistymisavustuksia ruotsinkielisten palvelujen tehostamiseen, mutta asiayhteydestä voidaan päätellä, että kyse on Ruotsia kohtaan suunnatusta esitetystä yhteistyöstä, ei ruotsinkielisestä palvelusta uuden kunnan ruotsinkielisille asukkaille.

⁸ Valtioneuvoston asetus virka- ja itsehallintoalueiden kielellisestä jaotuksesta vuosina 2003–2012 (1174/2002), 3 § 1(a) kohta.


sellaisissa yhdistymisprosesseissa, joissa on mukana vain suomenkielisiä kuntia, tehdään yhdistymisen kielivaikutusten arviointi.⁹

Toinen mahdollisuus tämän periaatteen soveltamiseen on kaksikielisissä kunnissa eli kuntaliitoksissa, joissa kaikki osapuolet ovat kaksikielisiä. Tässä selvityksessä käytettyjen yhdistymissopimusten joukossa on viisi yhdistymissopimusta ajalta ennen nykyistä kuntajakolakia, joissa voi sanoa, että perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 10/1998 vp (ja useimmiten myös PeVL 37/2006 vp) otettiin – tietoisesti tai tiedostamatta – huomioon tällä tavalla. Näitä yhdistymissopimuksia olivat Houtskarın, Iniön, Korppoon ja Nauvon kuntien sekä Paraisten kaupungin yhdistymissopimus 2006, Vöyri ja Maksamaa – hallinnon, palvelujen ja toimintojen yhdistymissopimus 2007, Dragsfjärdin, Kemion ja Västanfjärdin kuntien yhdistymissopimus 2007, Tammisaaren, Karjaan ja Pohjan välinen hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus 2007 ja Liljendalin, Loviisan, Pernajan ja Ruotsinpyhtään yhdistymissopimus uuden kunnan perustamiseksi 2008. Vuoden 2009 jälkeen on tehty yksi tällainen sopimus, joka on Oravaisten ja Vöyri-Maksamaan yhdistymissopimus 2010.

Yhdistymissopimus on kuntien välinen sopimus, ja vaikka kuntien kielellinen asema ei muuttuisi, kuntien olisi mahdollista sisällyttää sopimukseen määräyksiä, jotka edistävät sen kielen asemaa, joka on uudessa kunnassa vähemmistöasemassa. Vaikuttaa siltä, että juuri näissä edellä mainituissa yhdistymissopimuksissa oltiin jossakin määrin tietoisia kuntaliitoksen kielioikeudellisista vaikutuksista, sillä monissa näistä sopimuksista viitataan uuden kunnan kaksikielisyyteen. Ne saattavat myös sisältää muita määräyksiä, jotka ovat merkittäviä kielellisestä näkökulmasta katsottuna, vaikka tällaisten määräysten määrä onkin hyvin vähäinen sitä ajatellen, että kieli on perusoikeus.

Lisäksi viidessä sopimuksessa on mukana sekä yksikielisiä että kaksikielisiä kuntia. Näitä ovat Kokkolan kaupungin, Kälviän kunnan, Lohtajan kunnan ja Ullavan kunnan yhdistymissopimus 2007, Sammatin kunnan ja Lohjan kaupungin hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus 2007, Särkisalon, Perniön, Halikon, Salon, Muurlan, Kiskon, Suomensjärven, Kiikalan, Perttelin ja Kuusjoen yhdistymissopimus 2007 ja Vaasan kaupungin ja Vähänkyrön kunnan yhdistymissopimus 2011 sekä Lohjan kaupungin, Nummi-Pusulán kunnan ja Siuntion kunnan yhdistymissopimus 2011. Kolme näistä yhdistymissopimuksista tehtiin ennen vuotta 2009, ja niiden voidaan katsoa olevan linjassa mietinnön PeVM 10/1998 vp kanssa, kun taas kaksi tehtiin vuoden 2009 jälkeen, jolloin niiden olisi pitänyt noudattaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 33/2009 vp esittämää tulkintaa. Näissä viidessä tapauksessa voi todeta, että ainakin yhden ”vanhan”

⁹ Voisi olla tavoiteltavaa myös yrittää houkutella kaksikielisten kuntien kanssa kuntaliitoksiin sellaisia yksikielisiä kuntia, joissa on melko paljon asukkaita, joiden äidinkieli on kaksikielisen kunnan vähemmistökieli. Tällä tavalla ”vanhan” yksikielisen kunnan erikieliset asukkaat saisivat kattavat mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään uudessa kunnassa.



kunnan kielellinen asema muuttui. Näin ollen yhdistymisprosessin olisi näissä tapauksissa pitänyt ottaa huomioon toinen kuntaliitosten kielellinen ohjausperiaate, jonka mukaan on tärkeää, että kuntajaon muutokset eivät huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään (katso jäljempänä osio 4). Tätä ei ole kuitenkaan toteutettu riittävässä määrin: kuntaliitoksen kielellisistä perusoikeusulottuvuuksista ei usein-kaan olla tietoisia.

4 KUNTAJAON MUUTOKSET EIVÄT SAA HUONONTAA KIELIRYHMIEN MAHDOLLISUUKSIA TULLA TOIMEEN OMALLA KIELELLÄÄN

Periaate, jonka mukaan kuntajaon muutosten ei saa huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään, tarkoittaa esimerkiksi tilanteita, joissa yksikielisestä kunnasta tulee kaksikielinen tai se siirtää tehtävän kaksikieliselle kunnalle tai kuntayhtymälle, jossa on eri enemmistökieli. Periaate pohjautuu perustuslakivaliokunnan mietintöön voimassa olevaa perustuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (PeVL 10/1998 vp). Se antaa siten vahvan tulkintaohjeen perustuslain 122 §:n soveltamiselle esimerkiksi kuntajaon muutostilanteissa, mikä toistettiin lausunnossa PeVL 37/2006 vp, joka liittyi kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä tehtyyn kuntajakolain muutokseen. Tähän vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön liittyen perustuslakivaliokunta toisti periaatteen lausunnossaan PeVL 33/2009 vp voimassa olevaa kuntajakolakein koskevan esityksen käsittelyn yhteydessä.

Hallituksen esityksen HE 155/2006 vp ja siihen sisältyvän kielivaikutusarvioinnin mukaan kuntaliitos ”voi käytännössä heikentää kunnan vähemmistön kielellisiä oikeuksia. Muutokset koskisivat käytännössä yksilön tosiasiallista mahdollisuutta käyttää ja saada palveluja omalla kielellään.” Kaksikielisellä kunnalla on kielilain 23 §:ssä asetettu velvollisuus palvella molempia kieliryhmiä samassa laajuudessa, mikä tarkoittaa, että kaksikielisen kunnan kielellisten palveluiden pitäisi toimia täysin molemmilla kielillä. Esitys antaa lisäksi esimerkin tavasta, jolla muutokset koskisivat ”demokraattisia oikeuksia eli oikeutta saada muiden kunnallisten toimielinten kuin valtuuston pöytäkirjoja ja kokouksia omalla kielellään sekä käyttää luottamushenkilönä omaa kieltään”.

Tässä hallituksen esityksen näkökulma on kuitenkin erilainen kuin yllä osiossa 3, jossa keskityttiin kunnan kielellisen aseman muodollisiin kriteereihin. Esityksessä nimittäin todetaan, että palvelujen saannin muutokset eivät kuitenkaan seuraisi ”pelkästään kielellisen aseman muutoksesta, vaan siitä, miten palveluja koskevia toimiverkkoja muutetaan. Jos palvelujen toimiverkkoa ei muuteta, muutokset jäävät vähäisiksi.” Esityksessä lähdetään siis siitä, että palvelujen toimiverkko voidaan ylläpitää uudessa kunnassa samassa muodossa ja laajuudessa kuin se oli jossakin vanhoista kunnista. Keskeistä tässä yhteydessä on se, ”kuinka pystytään huolehtimaan henkilöstön kielitaidosta” eli miten kielitaito otetaan huomioon työhönotossa ja myöhemmin henkilökunnan koulutuksessa. Sekä rekrytointi että henkilöstökoulutus ovat asioita, joita uudella kunnalla on intressi säännellä niissä sitovissa säännöissä, jotka ohjaavat uuden kunnan rakennetta ja toimintaa.

Hallituksen esitys HE 155/2006 vp vaikuttaisi myös sisältävän jonkin verran tarkoituksenmukaisuusharkintaa, sillä siinä todetaan seuraavaa: ”Lisäksi palvelujen [*sic*] vaikut-

taa käytännössä myös, kuinka suuri osa kunnan, yhteistoiminta-alueen ja kuntayhtymän toiminta-alueen asukkaista kuuluu kielivähemmistöön [...]” Esityksessä tuodaan esille seuraava näkökulma: ”Kaksikielisessä kunnassa ja kuntayhtymässä demokraattisia oikeuksia koskevat muutokset riippuvat käytännössä siitä, miten suuri vähemmistökielisten osuus on kunnassa tai kuntayhtymän toiminta-alueella. Käytännössä kielellisten oikeuksien toteutuminen tässä suhteessa edellyttää, ettei vähemmistökielisten osuus kunnassa tai kuntayhtymässä saisi jäädä pieneksi. Varsinkin yksikielisen ruotsinkielisen kunnan muuttuessa kaksikieliseksi tulisi huolehtia siitä, että kuntajaotusta mahdollisesti muutettaessa uudessa tai laajentuvassa kunnassa ruotsinkielisten osuus on riittävän suuri tai ruotsin kieli on enemmistön kielenä. Riittävä olisi sellainen ruotsinkielisten osuus, jonka perusteella kunta pystyy käytännössä järjestämään palvelut molemmilla kielillä.”


Viittaus riittävän suureen vähemmistökielisten osuuteen esitetään tässä yhteydessä tarkoituksenmukaisuusharkintana. Esitys HE 155/2006 vp on siis hieman eri linjoilla kuin myöhempi aluehallintovirastoja käsittelevä lausunto PeVL 21/2009 vp, jossa esitetään, että perustuslain kielioikeudellisten lainkohtien soveltaminen on laillisuusharkintaa. On olemassa empiiristä todistusaineistoa on siitä, että kunta, jossa kielivähemmistön osuus ylittää 25 %¹⁰ tai 30 %¹¹, pystyy tavallisesti järjestämään julkiset palvelut siten, että kielivähemmistö kokee tarpeidensa tulleen toteutetuiksi. Ongelmallinen tilanne vallitsee siis kaksikielisissä kunnissa, joissa kielellisen vähemmistön osuus on näitä tasoja pienempi. Erityisesti kuntaliitosprosesseissa, joissa uuden kaksikielisen kunnan väestö rakenne sisältää tällaisen pienen kielivähemmistön, on tarpeen kiinnittää huomiota kielellisiin palveluihin kuntaliitosta valmisteltaessa. Ennen kaikkea siis tällaisia kuntia ajatellen, joissa kielivähemmistö on pieni, tulee perustuslakivaliokunnan osoittamat vaatimukset konkretisoida ja täsmentää jo kuntaliitosta suunniteltaessa. Myös tällöin on kyse laillisuusharkinnasta, mutta periaate ohjaa keskittymään kysymyksiin, jotka ovat tärkeitä pienemmille kielivähemmistöille.¹²

Otannassamme on viisi yhdistymissopimusta, joissa on mukana sekä yksikielisiä että kaksikielisiä kuntia. Näitä ovat Kokkolan kaupungin, Kälviän kunnan, Lohtajan kunnan ja Ullavan kunnan yhdistymissopimus 2007, Sammatin kunnan ja Lohjan kaupungin sopimus 2006, Särkisalon, Perniön, Halikon, Salon, Muurlan, Kiskon, Suomusjärven, Kiikalan, Perttelin ja Kuusjoen sopimus 2007 ja Vaasan kaupungin ja Vähänkyrön kunnan yhdistymissopimus 2011 sekä Lohjan kaupungin, Nummi-Pusulan kunnan ja Siuntion kunnan sopimus 2011. Kuten yllä todettiin, kolme yhdistymissopimusta on tehty ennen vuotta 2009 ja niiden voidaan katsoa huomioivan PeVM 10/1998 vp ja PeVL 37/2006 vp, kun taas kaksi on tehty vuoden 2009 jälkeen, ja niiden pitäisi noudattaa perustuslakivaliokunnan tulkintaa lausunnossa PeVL 33/2009 vp. Näissä tapauksissa voi-

¹⁰ Kjell Herberts, *Service på svenska och finska – ett medborgarperspektiv*. Vasa: Institutet för Finlandssvensk samhällsforskning vid Åbo Akademi, , 2009, s. 18.

¹¹ Linnéa Henriksson, *En- eller tvåspråkiga lösningar – Om språkliga konsekvenser vid sammanslagningar*. Magma pm 2. Helsingfors: Finlands svenska tankesmedja Magma, 2011, s. 11, 29–32, 74, 81.

¹² Mahdollisissa tulevilla kuntaliitoksissa pitäisi suuremmissa määrin ja erityisen lainsäädännön nojalla todennäköisesti myös punnita kielioikeudellisten vaatimusten konkretisointia ja täsmennystä esimerkiksi kuntalakiin otettavilla uusilla määräyksillä.



daan sanoa, että ainakin yhden ”vanhan” kunnan kielellinen asema muuttui. Näin ollen yhdistymisprosessin olisi näissä tapauksissa pitänyt ottaa huomioon toinen kuntaliitosten kielellinen ohjausperiaate, jonka mukaan on tärkeää, että kuntajaon muutokset eivät huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään (tästä lisää jäljempänä). Tätä ei ole kuitenkaan toteutettu riittävässä määrin: usein ei oteta huomioon, että uusi kunta on kaksikielinen, vaikka juuri näissä kunnissa pitäisi erityisesti ottaa huomioon toinen ohjausperiaate.

PERUSTUSLAIN 122 §:STÄ JA 17 §:STÄ SEURAAVAT VAATIMUKSET ON OTETTAVA HUOMIOON SOVELTAMISTILANTEISSA

Kahteen yllä käsiteltyyn ohjausperiaatteeseen nähden (ks. osiot 3 ja 4) perustuslakivaliokunnan viittaus vuonna 2009 perustuslain 122 §:stä ja 17 §:stä seuraaviin vaatimuksiin on lisä aikaisempaan tulkintaan. On siis kyse uudesta ulottuvuudesta, joka tulee ottaa huomioon ja jonka voidaan katsoa sisältävän aineellisia määreitä, jotka liittyvät kuntaliitosprosessin tarkennukseen ja spesifisyyden tasoon. Viittausta vaatimuksiin tulee siis tulkita molempiin ohjausperiaatteisiin a) ja b) nähden, koska vaatimukset esitetään molempien ohjausperiaatteiden suhteen. Lisäksi perustuslakivaliokunta on nimenomaan sitä mieltä, että nämä vaatimukset tulee ottaa huomioon kuntajakolakia sovellettaessa, eli kun tulkitaan 4 § 4 momentin sisältöä.¹³

Yllä todettiin, että perustuslain 122 §:n voidaan katsoa sisältävän vaatimuksen yhteensovivista aluejaotuksista ja vaatimuksen siitä, että suomen- ja ruotsinkielisten mahdollisuudet saada palveluita omalla kielellä samanlaisten perusteiden mukaan turvataan. Perustuslain 17 §:n taas voidaan katsoa sisältävän vaatimuksen ottaa huomioon, että suomi ja ruotsi ovat Suomen kansalliskieliä, vaatimuksen turvata jokaisen oikeus käyttää viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, vaatimuksen turvata jokaisen oikeus saada toimituskirjansa omalla kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi, ja vaatimuksen huolehtia yleisesti suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Tällaisia asetetaan kuntaliitokselle kummankin ohjausperiaatteen puitteissa.

Kun kuntaliitos toteutetaan ensimmäisen ohjausperiaatteen (ks. osio 3 yllä) mukaan, vaikuttaa kaksikielisten kuntien kuntaliitosten perusteella siltä, että nämä vaatimukset otetaan huomioon kaikissa tapauksissa epäsuorasti: kunnat, jotka jo aikaisemmin olivat yksikielisiä, yhdistyvät uudeksi yksikieliseksi kunnaksi, ja kunnat, jotka jo aikaisemmin

¹³ Tätä näkökohtaa ei otettu huomioon Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä 4.4.2012 (12/0335/2), jossa oli kyse Siuntion kunnanvaltuuston 9.11.2011 ja 21.12.2011 päätöksiä koskevista valituksista. Hyläten valitukset hallinto-oikeus muun muassa totesi, että ”[y]hdistymissopimuksen 2.2 -kohdassa on todettu kuntajaon muuttamisen edellytyksenä se, että huolehditaan kuntajakolain 4 § 4 momentin mukaisesti myös ruotsinkielisten asukkaiden mahdollisuudesta saada palveluja omalla äidinkielellään. Näin ollen, ja kun kuntajakolaissa ei ole edellytetty yksityiskohtaista selvitystä näiden palvelujen toteuttamisesta, yhdistymissopimuksen mukaisen kuntajaon muutoksen ei voida katsoa olevan ilmeisesti vastoin kuntajakolain 4 § 4 momentissa säädettyä kuntajaon muuttamisen edellytystä.” Hallinto-oikeuden tulkinnan perusteella olisi katsottavissa, että kuntajakolakia tulisi näiltä osin täsmentää, jotta perustuslakivaliokunnan vaatimukset voitaisiin ottaa huomioon myös hallintoprosessissa. Hallintoviranomaisten, kuten valtuuston ja valtioneuvoston, toimintaan niiden kuitenkin tulee vaikuttaa.

olivat kaksikielisiä, jatkavat sopimuksen jälkeen kaksikielisinä. Tosin vaikuttaa siltä, että kaksikielisten kuntien kohdalla vaatimuksia pitäisi täsmentää ja tarkentaa erilaisin konkreettisin tavoin, jotta kielelliset oikeudet toteutuvat. Tätä voidaan edellyttää ennen kaikkea perustuslain 22 §:n nojalla, joka käsittelee perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista ja toteaa, että ”[j]ulkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”.

Koska kunnat käyttävät julkista valtaa, niiden täytyy myös varmistaa muun muassa se, että kielelliset perusoikeudet toteutetaan yhdistymissopimuksessa samalla tavalla kuin muut perusoikeudet (esimerkiksi perustuslain 14 §:n vaali- ja osallistumisoikeudet, 16 §:n sivistykselliset oikeudet mukaan lukien koulutus, 18 §:n oikeus työhön ja elinkeinovapauteen, 19 §:n oikeus sosiaaliturvaan ja 20 §:n vastuu ympäristöstä). Perustuslain 22 § on siis lähtökohta kunnan velvollisuudelle ottaa huomioon perusoikeudet myös yhdistymisprosessissa, mikä tässä tarkasteltujen yhdistymissopimusten aineellisen sisällön nojalla myös toteutetaan laajasti, paitsi kielellisten perusoikeuksien näkökulmasta. Perustuslain 22 §:n nojalla myös kielelliset perusoikeudet pitäisi ottaa huomioon, kun päätöksiä kuntaliitoksista tehdään, erityisesti sellaisista kuntaliitoksista, joissa on mukana kaksikielisiä kuntia tai joissa uudesta kunnasta tulee kaksikielinen.

Miten ja missä näihin perustuslaissa ja lausunnossa PeVL 33/2009 vp ilmaistuihin vaatimuksiin vastataan niissä kunnissa, jotka haluavat yhdistyä? Kyseisten kuntien valtuustot tekevät omat päätöksensä kuntaliitosesityksen jättämisestä valtioneuvostolle, joten valtuustopäätöksen kautta vaatimuksiin vastaaminen voidaan tehdä näkyväksi. Kielellisten perusoikeuksien normatiiviset konkretisoinnit liittyvät valtioneuvoston kuntaliitospäätöksen jälkeiseen aikaan, kun kuntaliitoksesta on syntynyt uusi kunta. Tämän vuoksi yhdistymissopimus on keskeinen mekanismi, sillä yhdistymissopimuksen tarkoitus on olla sitova uudessa kunnassa kolmen vuoden ajan niissä asioissa, joista vanhat kunnat sopivat ennen yhteistä tulevaisuuttaan. Yhdistymissopimus on yhdistymistä valmistelevien kuntien sopimus siitä, millainen tulevaisuuden uusi kunta on, minkä vuoksi valtuustojen hyväksymässä yhdistymissopimuksessa täytyy tarkentaa myös kielellisten perusoikeuksien toteuttamistapa.

Yhdistymistä suunnittelevat kunnat ovat melko avoimessa neuvottelutilanteessa, mutta eivät täysin vapaita lausunnossa PeVL 33/2009 vp esitettyjen huomioon otettavien vaatimusten vuoksi ja koska perustuslain 22 § edellyttää, että perusoikeudet toteutetaan. Itse asiassa yhdistymissopimus on foorumi (lain säännösten ja kunnan sisäisten normien lisäksi), jossa täytyy ottaa huomioon julkisen vallan kielelliset velvollisuudet: yhdistymissopimuksella luodaan uudelle kunnalle sitovia määräyksiä, joita uuden kunnan tulee soveltaa ja toteuttaa yhdistymisen jälkeen päätöksissään, esimerkiksi hallintosäännössä ja muissa sitovissa johtosäännöissä. Koska hallintosääntö näyttäytyy kuntalain 50 §:n 2 momentin ja erityisesti tämän lainkohdan esitöiden nojalla välineenä, jolla kielelliset perusoikeudet toteutetaan, korostuu hallintosäännön ja muiden sitovien johtosääntöjen

merkitys kaksikielisyydelle.¹⁴ On kuitenkin huomattava, että yhdistymissopimuksen käyttö kielioikeuksien turvaamiseen ei tarkoita, että lainsäädäntötoimet olisivat tarpeettomia sopimusmääräysten velvoittavan vaikutuksen lisäämiseksi. Lainsäädäntötoimia voidaan tarvita esimerkiksi vahvistamaan kunnan sisäisten normien pysyvyyttä kielellisten oikeuksien suhteen.

Eri kunnissa tosin vallitsee erilaisia tilanteita, ja jokainen yhdistymissopimus on monella tapaa ainutlaatuinen myös kielellisestä näkökulmasta. Joissakin kunnissa kielivähemmistöstä tulee melko suuri, esimerkiksi selvästi yli 25 % tai 30 %, jolloin ”yleistä” kielioikeudellista järjestelmää,¹⁵ jonka lähtökohtana ovat kielilaki ja kielitaitolaki, voidaan mahdollisesti jatkaa ilman kielellisiä erityisratkaisuja tai erityisiä kielimääräyksiä hallintosäännössä tai sitovissa johtosäännöissä. Tällöin on hyvin todennäköistä, että ainoa kielellisesti määritelty mekanismi kunnallishallinnossa on se, mitä kuntalain 16 §:n 2 momentissa säädetään opetustoimen hallinnosta (vaikka pidemmällä aikavälillä voi olla tarpeen, että laissa säädetään tarkempia määräyksiä kaksikielisen kunnan hallinnosta). Tosin kielitaitoa koskevien säännösten voidaan katsoa olevan tarpeen tai ainakin toivottavia myös tällaisessa kunnassa mitä tulee rekrytointiin ja työhönottoon, hankintoihin, päätösten valmisteluun ja toimeenpanoon jne., mutta vähemmistön määrällinen koko on tällöin niin suuri, että kielelliset näkökulmat otettaneen enemmän tai vähemmän automaattisesti tai itsestään selvästi huomioon siten, että kieliryhmiä kohdellaan tasa-arvoisesti ja yhdenvertaisesti.

Joissakin kunnissa kielellisestä vähemmistöstä tulee kuitenkin aika pieni, ja sen määrä on lähellä kielilain määrittelemää kaksikielisyyden vähimmäisrajaa. Myös tällaisissa kaksikielisissä kunnissa kielelliset perusoikeudet tulee toteuttaa lainsäädännön määrittelemällä tavalla. Sama koskee kuntia, joissa kielivähemmistön prosenttiosuus on pieni, mutta kielelliseen vähemmistöön kuuluvien ihmisten määrä melko suuri.¹⁶ On todennäköistä, että ”yleinen” kielilakiin ja kielitaitolakiin perustuva järjestelmä ei silloin riitä, vaan erilaisia kielellisiä erityisratkaisuja tarvitaan perustuslain 22 §:n asettamissa puitteissa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi kieliryhmien välillä, mukaan luki-

¹⁴ Hallituksen esityksessä 192/1994 todetaan, että kaksikielisen kunnan hallintosäännössä voitaisiin antaa tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille. Tässä yhteydessä viitataan kuntalain hyväksymisen aikaan meneillään olleen perusoikeusuudistuksen 14 § 2 momenttiin. Esityksessä korostetaan, että julkisen vallan olisi huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan ja että sääntö sitoo kuntia niille kuuluvissa tehtävissä. Kunta voi esityksen mukaan käyttää myös hallintosääntöä oman hallintokoneistonsa ohjaamiseen, jolloin kaksikielisyyttä otetaan huomioon asianmukaisin perustein kunnan toiminnassa.

¹⁵ Yleinen järjestelmä koostuu viranomaisten, mukaan lukien kunnat, jaottelusta kielilain 5 § ja 6 §:n mukaan yksikielisiin ja kaksikielisiin viranomaisiin ja odotuksesta, että jokainen viranomainen on tämän jaottelun mukaan määrätty antamaan kaikki julkiset palvelut virka-alueellaan kielellään tai, viranomaisen ollessa kaksikielinen, molemmilla kielillä.

¹⁶ Ks. esim. *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne*. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Osa II: Alueellinen tarkastelu. Valtiovarainministeriön julkaisuja, 5a/2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2012, s. 24. Pääkaupunkiseudulla asui uudistuksen jälkeen yli 70 000 ruotsinkielistä, mikä riittäisi paremmin kuin hyvin useille itsenäisille kunnille muualla Suomessa, tosin prosenttiosuus olisi vain 6,7 %.

en erityismääräyksiä esimerkiksi kuntalakiin tehtävillä muutoksilla. Jos kielivähemmistön koko on lähellä vähimmäisrajaa tai joka tapauksessa alle 25 % uuden kunnan yhteenlasketusta väestöstä, tulisi myös katsoa tulevaisuuteen ja yrittää varmistaa, että kielelliset oikeudet otetaan tarpeeksi hyvin huomioon mahdollisten väestömuutosten näkökulmasta uuden kunnan väestörakenteessa.

Nykyisten yhdistymissopimusten tarkentavat määräykset koskevat monin tavoin perusoikeuksia. Niissä on sopimusmääräyksiä siitä, miten sosiaalihuolto, terveydenhoito, opetustoimi ja ympäristöhallinto järjestetään, miten kuntalaisten osallistuminen kunnallishallintoon järjestetään yhdistymisen jälkeen (esimerkiksi lautakuntapaikat) ja miten työntekijöiden työ- ja virkamiesoikeudellinen asema turvataan uudessa kunnassa. Joskus sopimuksissa myös mainitaan, että tasa-arvolain kiintiömääräykset otetaan huomioon, kun lautakuntia ja muita toimielimiä nimitetään.

Yhdistymissopimusten huomioon ottamien perusoikeuksien muodostamaan joukkoon nähden on merkittävää, että kieltä käsitellään sopimuksissa harvemmin tai ei ollenkaan. Esimerkiksi Lohjan, Nummi-Pusulän ja Siuntion yhdistymissopimuksessa on yllättävän vähän viittauksia kielellisiin oikeuksiin: yhdistymissopimuksen kohdassa 2.2 todetaan, että ”[k]untajakoa muutettaessa on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksista saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan”, mutta sanamuoto on kopioitu suoraan kuntajakolain 4§:n 4 momentin ensimmäisestä lauseesta. Tämän ei voida katsoa olevan riittävää, kun ainoa kohta yhdistymissopimuksessa, jossa tarkennetaan tai täsmennetään, millä tavalla kieliryhmien mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään toteutetaan, on kohdassa 4.4. palvelujärjestelmien yhteensovittamisen periaatteista. Siinä todetaan, että ”[r]uotsinkielinen opetuspäällikkö vastaa uudessa kunnassa ruotsinkielisen opetuksen kehittämisestä kaikissa koulumuodoissa varhaiskasvatuksesta aikuiskoulutukseen”. Sopimuksesta puuttuu esimerkiksi maininta siitä, että uusi kunta olisi kaksikielinen ja että suomi olisi sen enemmistö- ja ruotsi vähemmistökieli.

Kokkolan, Kälviän, Lohtajan ja Ullavan yhdistymissopimuksen kohdassa 1 kuitenkin todetaan, että uuden kunnan ruotsinkielinen nimi on Karleby ja kohdassa 2.2, että kaupunki on kaksikielinen kasvukeskus. Liljendalin, Loviisan, Pernajan ja Ruotsinpyhtään yhdistymissopimuksen kohdassa 2.3 todetaan, että kunnat yhdistyvät uudeksi kaksikieliseksi kunnaksi. Oravaisten ja Vöyri-Maksamaan yhdistymissopimuksessa kunta todetaan kohdassa 1.2 kaksikieliseksi ja ilmoitetaan, että ruotsi on enemmistökieli ja virkakieli. Lisäksi kohdassa 1.3 huomautetaan, että uuden kunnan näkemys ja päämäärä on, että uusi Vöyrin kunta on kaksikielinen saaristokunta, jossa on ruotsi enemmistökielenä ja jossa on elinvoimainen suomenkielinen vähemmistö. Tässä yhdistymissopimuksessa saatettiin käyttää mallina aikaisempaa Vöyri-Maksamaan yhdistymissopimusta, ja on merkillepantavaa, että aikaisemman Vöyri-Maksamaan -sopimuksen kielelliset maininnat rajoittuivat näkemykseen siitä, että uusi kunta on kaksikielinen ruotsi enemmistökielenään, kun taas myöhemmässä sopimuksessa on selkeästi enemmän määräyksiä kielestä. Kielimääräyksiä sopimuksessa on tosin edelleen vaatimaton määrä.

Kemiön, Dragsfjärdin ja Västanfjärdin yhdistymissopimuksen kohdassa 1.3 Kemiönsaaren uusi kunta todetaan kaksikieliseksi ja sitoudutaan kohdassa 1.2 näkemykseen olla

edelläkävijä kaksikielisen palvelun tarjoamisessa uudella tavalla (tosin täsmentämättä tätä tapaa). Sen sijaan Houtskarın, Iniön, Korppoon, Nauvon ja Paraisten yhdistymissopimuksessa viitataan kohdan 3 alussa kaksikieliseen saaristoseutuun, mitä tarkennetaan viittaamalla kaksikielisyyteen ja painottamalla kieliryhmien identiteettien, kulttuurien omaleimaisuuden ja elävän kaksikielisyyden vaalimista. Uusi kunta määrittellään kaksikieliseksi kunnaksi, jossa enemmistökielenä on ruotsi.

Tammisaaren, Karjaan ja Pohjan yhdistymissopimuksessa esitetään näkemys, että vuonna 2030 Raasepori tarjoaa palveluita niin suomen kuin ruotsin kielellä, ja kohdassa 2.2 (2), että uudella kunnalla on selkeästi kaksikielinen profiili kaksikielisten palvelujen turvaamiseksi. Sopimuksessa todetaan myös, että kunta osallistuu Kuntaliiton kielipalvelusopimukseen.¹⁷ Lisäksi kohdassa 2.4 (3) esitetään, että keskeisenä periaatteena on hyvä kaksikielinen hallintokulttuuri. Vaikka Lohja on kaksikielinen, kaksikielisyys mainitaan Lohjan ja Sattmatin yhdistymissopimuksessa vain kohdassa 12, jossa viitataan tienviittoihin ja mainitaan, että ne jäävät suomenkielisiksi, minkä jälkeen viitataan kielelliseen virka-aluejakoon ja siihen, että muun muassa kunnan kielellinen asema määrittellään uudelleen vuonna 2012. Ehkä tämän vuoksi uudessa kunnassa toivottiin lykkäystä koko kunnan uusien kadunnimien määrittämiseen.¹⁸

Yhdistymissopimusten sisältöä tarkasteltaessa vaikuttaa siltä, että yhdistymissopimuksissa ei ole keskitytty kielellisiin perusoikeuksiin samalla tavalla kuin muihin perusoikeuksiin. Sen lisäksi lähes jokaisessa yhdistymissopimuksessa on lainattu kuntaliitoksen yleisiä edellytyksiä, jotka mainitaan kuntajakolain 4 §:n 1 momentissa, jonka mukaan ”[k]untajakoa voidaan muuttaa, jos muutos parantaa: 1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä; 2) alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita; 3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai 4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.” Kielelliset erityisedellytykset on lähes aina jätetty pois (vaikka voisi myös ajatella, että kieli on tärkeä osa jokaista yleistä edellytystä).

¹⁷ Tässä tarkoitetaan ilmeisesti Suomen Kuntaliiton projektia ”Kielipalvelusitoumus hallinnossa”. Ks. http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/ruotsinkielinen-toiminta/projektit/kielipalvelusitoumus_hallinnossa/Sivut/default.aspx. Projektin tarkoituksena on rakentaa vapaaehtoisten palvelusitoumusten järjestelmä, joka pyrkii tarjoamaan lainsäädännön vaatimuksia parempaa palvelua.

¹⁸ Ks. apulaisoikeuskansleri Puumalaisen selvityspyynnöstä 31. maaliskuuta 2011 tehty päätös, jonka mukaan Lohjan kaupunki ei noudata kielilain 33 § määräyksiä kilvistä ja paikannimistä.

Yhdistymissopimuksia käsittelevän kuntajakolain 8 §:n mukaan yhdistymissopimus tehdään ennen kuin yhdistymisesitys jätetään valtioneuvoston ratkaistavaksi: ”Kunnat tekevät kuntien yhdistymisestä yhdistymissopimuksen, jossa on sovittava ainakin: [...] 2) uuden kunnan hallinnon järjestämisen periaatteista, [...]” Kuntajakolain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdistymissopimus on liitettävä kuntajaon muutosesitykseen, jonka yhdistymishaluiset kunnat jättävät valtioneuvoston harkittavaksi.

Liitoksen myötä syntyvää kuntaa velvoittaa tietysti kuntalain 16 §:n 2 momentti opetus-toimen hallinnon järjestämisestä, mutta myös tämän lainkohdan puitteissa voi olla perusteita ajatella uuden kunnan opetus-toimen hallinnon rakennetta sekä uuden kunnan koulutoimen jakautumista kieliryhmiä varten kahteen linjaan. Tämän voi toteuttaa esimerkiksi niin, että kummankin linjan johtajat toimivat oman jaostonsa esittelijänä opetuslautakunnassa, tai niin, että he esiintyvät kouluhallinnon edustajina tilaajarakenteessa, jos sellainen luodaan.

Kuntalain 18 §:n 2 momentin neljäs kohta voisi olla hyvin tärkeä tässä suhteessa, koska lainkohta sallii kunnan hallintokoneiston rakentamisen kielellisin perustein hallintosäännön säännöksillä ja muilla sitovilla sisäisillä normeilla. Lainkohdan perusteella päämäärä voisi olla esimerkiksi, että tarpeen tullen kunnassa perustetaan kaksi kielellisin perustein päätettyä hallintolinjaa erilaisille kunnallisille toiminnoille. Tämä voisi tulla kyseeseen esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa mutta mahdollisesti myös rakennushallinnossa ja muillakin aloilla.

Hallituksen esitys HE 125/2009 vp kuntajakolaiksi mainitsee yhdistymissopimusta käsittelevän 8 §:n 1 momentin 6 kohdassa että jo kaksikielisten kuntien yhdistymisprosessissa on tarpeen sopia myös hallinnon ja tiedottamisen kieltä koskevista periaatteista (mikä viittaa siihen, että yleinen kysymys kahdesta rinnakkaisesta hallintokielestä voitaisiin ratkaista yhdistymissopimuksella). Esitys ei juuri keskity kieleen, vaan sitä käsittelee oikeastaan vain yksi virke: ”Jos kunnan kielelliset väestönosuudet muuttuvat yhdistymisen johdosta, tulisi sopia, miten suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla äidinkielellään samanlaisten perusteiden mukaan turvataan.”

Tämä johtopäätös tehdään esityksessä viittaamalla perustuslain 17 §:än ja 122 §:n 1 momenttiin. Esityksessä todetaan, että ”edellytyksiä koskevassa pykälässä säädettäisiin suomen- ja ruotsinkielisen väestön aseman turvaamisesta kuntajakoa muutettaessa perustuslain edellyttämällä tavalla. Valtioneuvosto voisi hylätä sellaisen kuntajaon muutosesityksen, joka olisi ilmeisesti vastoin tätä vaatimusta.” Esityksessä ei mainita mitään siitä, mitä ilmeisyydellä tässä yhteydessä tarkoitetaan, mutta ilmeisyyskynnys valtioneuvoston päätöksenteossa liitetään ilmeisyysvaatimukseen hallinto-oikeuden kunnal-

lisvalitusten käsittelyyn yhdistymisasiassa. Vaatimuksella ilmeisyydestä tarkoitettaisiin esityksen mukaan, että ”kumoamiselle olisi korkea kynnyks”.¹⁹

Kuntalain melko yleisten ja osittain ei-sitovien säännösten taustaa vasten herää kysymys, miten sellaisia säännöksiä voitaisiin luoda, jotka ohjaisivat uuden kunnan hallintoa niin, että kielelliset oikeudet toteutuvat kunnallishallinnossa. Eräs keino on ottaa tarkempia säännöksiä lakiin ja siten lisätä sitovien säännösten osuutta kunnallishallinnon kielioikeudellisissa asioissa. Tässä yhteydessä on kuitenkin mahdollista pitää myös yhdistymissopimusta välineenä, jolla voidaan muokata uuden kunnan hallintoa: yhdistymissopimuksen lausekkeilla voidaan sopia, että uuden kunnan hallinnollinen organisaatiomalli on kielellisesti kattavampi kuin mitä harvat kielenkäyttöä säätelevät kuntalain lainkohdat antavat sanamuotojensa perusteella ymmärtää. Yhdistymissopimusta voi siis käyttää täydentämään lain säännöksiä.

Tämä on tarpeen erityisesti ajatellen viittauksia kielellisten oikeuksien toteuttamiseen kyseisten kuntalain määräysten esitöissä ja kommentaarikirjallisuudessa.²⁰ Kuntalain 16 §:n 2 momentti ja 18 §:n 2 momentin neljäs kohta on tarkoitettu toimimaan kielellisten oikeuksien toteuttamisen lähtökohtina tavalla, joka esitetään kuntalain 50 §:n 2 momentissa. Kyseiset säännökset ovat perusteita, joilla kielellisten oikeuksien huomioon ottamista käsittelevät konkreettiset säännökset ilmoitetaan kuntatasolla hallintosäännössä niin, että julkisen vallan aktiivinen velvollisuus perustuslain 22 §:n nojalla tukea perusoikeuksien toteutumista täytetään. Jos tämä näkemys otetaan täysimääräisesti huomioon yhdistymissopimuksessa, ovat yhdistyvät kunnat ottaneet huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 33/2009 vp esitetyt vaatimukset kielellisten perusoikeuksien soveltamisesta uudessa kunnassa.

Vaikka yhdistymissopimuksessa otettaisiin täysin huomioon kielelliset perusoikeudet, erityisen ongelman muodostaa yhdistymissopimuksen määräaikainen luonne. Yhdistymissopimuksen voimassaoloa käsittelevän kuntajakolain 9 §:n mukaan yhdistymissopimusta ”on noudatettava siitä alkaen, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat hyväksyneet sopimuksen. Sopimusta on noudatettava siihen saakka, kun kuntien yhdistymisen voimaantulosta on kulunut kolme vuotta, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdottomaksi.” Jos siis kuntajakolain nojalla perustetaan kunnallinen hallinto-organisaatio, joka hallintosäännön määräysten perusteella ottaa täysin huomioon kielelliset oikeudet, näyttäisi kunta-

¹⁹ Ks. hallintoprosessia koskeva huomautus alaviitteessä 13.


²⁰ Heikki Harjula & Kari Prättälä, *Kommunallagen – Bakgrund och tolkningar*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2004, s. 193–194, 203, 385; Arno Hannus, Pekka Hallberg & Anne. E. Niemi, *Kuntalaki*. Helsinki: WSOYpro Oy, 2009, s. 154 (alaviite), 307. Tässä yhteydessä on tärkeää ottaa lähtökohtaisesti huomioon, että kielilaissa on joitakin säännöksiä, jotka suoraan liittyvät kuntiin. Näitä ovat esimerkiksi 28 §, jonka mukaan kaksikielisen kunnan toimielimen jäsenenä on oikeus käyttää suomea tai ruotsia kokouksessa sekä pöytäkirjaan tai mietintöön liitettävässä kirjallisessa lausunnossa tai mielipiteessä ja 29 §, jonka mukaan kaksikielisen kunnan valtuuston kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Lisäksi kaksikielisten kuntien johtosäännöt ja vastaavat säännöt on annettava suomeksi ja ruotsiksi. Sitä vastoin esimerkiksi 29 §:ssä jätetään paljon kuntien päätettäväksi ja todetaan, että kunta päättää muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä.

jakolain 9 §:n sanamuodon nojalla olevan mahdollista kolmen vuoden määräajan kuluttua muuttaa hallintosäännön määräyksiä tältä osin. Voisi ehkä jopa käydä niin, että kielä koskevat määräykset haluttaisiin kumota niiltä osin, kun kyse on sellaisista kuntalain mukaan vapaaehtoisista järjestelyistä, jotka eivät kuulu opetustoimen hallintoa käsittelevän 16 §:n 2 momentin alaan.

Uuden kunnan mahdollisuus itse määrätä sisäisestä hallinnostaan on tietysti lähtökohta, ja oletus mm. perustuslain 22 §:ään sisältyvää perusoikeuksien heikennyskieltoa vasten on näin ollen, että yhdistymissopimuksessa sovitut päätösrakenteet ovat voimassa myös kolmen vuoden määräajan jälkeen. Voi toki ilmaantua tilanteita, joissa kolmen vuoden määräajan jälkeen kunta ehkä haluaa luopua sopimuksessa sovitusta järjestelyistä, jolloin herää kysymys sopimuksen velvoittavasta vaikutuksesta pidemmällä aikavälillä. Tässä selvityksessä käytettyihin yhdistymissopimuksiin sisältyy yksi sopimus, jossa on yritetty pidentää sitovuutta yli kolmen vuoden määräajan. Houtskarın, Iniön, Korppoon, Nauvon ja Paraisten yhdistymissopimuksen kohdassa 1 viitataan kolmen vuoden määräaikaan, mutta siihen sisältyy lisäksi lauseke siitä, että sopimusmääräysten pääperiaatteet ovat sitovia myös kolmen vuoden jälkeen. Näin ollen tarkastelluista yhdistymissopimuksista löytyy ainakin yksi esimerkki, jossa on yritetty esittää, että sopimus ei ole määräaikainen vaan ainakin tietyiltä osin toistaiseksi voimassa.²¹ Samantyyppinen ajatus sisältyy Salon seudun yhdistymissopimukseen, jonka kohdassa 1.2 todetaan, että muut kuin kuntajakolaissa tarkoitetut sopimusehdot kirjoitetaan kursiivilla ja että ne velvoittavat poliittisesti ja moraalisesti, mutta eivät juridisesti.

Sinänsä ei ole syytä uskoa, että hallintosäännön ja muiden sitovien johtosääntöjen kielisäännökset katoaisivat uudessa kunnassa kolmen vuoden jälkeen. Kunnan kaksikielisyys ei sinänsä ole asia, josta kunta voi määrätä sopimuslausekkeilla, vaan se seuraa kielilain säännöksistä. Samalla ei kuitenkaan ole nimenomaisia takeita sille, että vähemmistökielen asema uuden kunnan hallintorakenteessa säilyy pitkällä aikavälillä: kielellisten perusoikeuksien konkreettinen toteuttaminen kuntapäätöksin uudessa kuntarakenteessa on jätetty lainsäädännössä kunnallisille päätöksentekijöille. Voisi kuitenkin olla mahdollista luoda jonkinlainen kielellinen takuumekanismi kuntaliitokseen johtavassa prosessissa. Jos uusi kunta yhdistymissopimuksen määräysten nojalla sopimuksen

²¹ Tämä moraalinen velvoittavuus ei kuitenkaan riittänyt turvaamaan uuden kunnan nimen, Länsi-Turunmaan, pysyvyyttä, vaan se muutettiin 1.1.2012 Paraisiksi. Turun hallinto-oikeus päätti 30.3.2012 (nro12/0103/1) olla kumoamatta päätöstä kunnan nimen muuttamisesta. Hallinto-oikeus katsoi, että yhdistymissopimuksen oikeudellinen kolmen vuoden voimassaoloaika oli päättynyt 31.12.2011. Sillä poliittisella ja moraalisella sitovuudella, josta kunnat tämän lisäksi olivat sopineet on vailla merkitystä valituksenalaisen päätöksen kohdalla, erityisesti kun otetaan huomioon, että laki ei edes mahdollista kolmea vuotta pidempää voimassaoloaika. Sopimus ei myöskään voimassaoloaikanaan ole muodostanut estettä kansanäänestyksen järjestämiselle tai muulle nimenmuutosta käsittelevälle valmistelulle tai päätöksen tekemiselle siitä, että nimenmuutos tulee voimaan vasta sen jälkeen, kun voimassaoloaika on päättynyt.. Vaikka kyseessä ei ollutkaan yhdistymissopimuksen kielellinen määräys, tulisi tämän perusteella harkita yhdistymissopimuksen ja hallintosääntöjen kielioikeudellisten velvoitteiden keston pidentämistä lainsäädäntötoimenpitein yli kolmen vuoden määräajan.



voimassaoloaikana luo hallintosäännön, joka ottaa huomioon kielelliset oikeudet uudessa kunnassa, järjestelyä ei pitäisi perustuslain 17 §, 22 § ja 122 § huomioon ottaen kumota tai heikentää. Tässä ajattelutavassa huomioidaan kolme keskeistä asiaa: yhdistymissopimuksen sisältö, uuden kunnan hallintosäännön sisältö ensimmäisen kolmen vuoden aikana ja uuden kunnan hallintosäännön sisältö kolmen vuoden määräajan jälkeen.

7.1 Nykyiset ja puuttuvat kieliä käsittelevät sopimuslausekkeet

7.1.1 Joitakin peruslähtökohtia

Yhdistymisprosessin myötä syntyvä uusi kunta voi sisäisillä säännöillään luoda hyvän kielioikeudellisen sääntelytason, vaikka yhdistymissopimuksessa ei olisikaan käsitelty kielellisiä näkökohtia kovin laajasti. Tämä koskee erityisesti kuntia, joissa kumpikaan kieliryhmistä ei muodosta pientä vähemmistöä vaan on melko suuri. Kieliryhmien tarpeiden huomioon ottaminen on tällöin luonnollinen osa kunnallista päätöksentekoa. Kielioikeudellisesta näkökulmasta katsottuna yhdistymisprosessin kielioikeudellisista säännöksistä tulee tärkeitä erityisesti sellaisissa uusissa kunnissa, joissa on suhteellisen pieni kielivähemmistö, mutta säännöksillä on suuri merkitys myös kunnissa, joiden enemmistökieli muuttuu yhdistymisen myötä.

Kielellisiä oikeuksia ei voida kuitenkaan yhdistymissopimuksella sopia poistettavaksi tai rajoitettavaksi niin, että syrjäytetään perustuslain 17 §:ään ja 122 §:ään, kielilain säännöksiin tai muun lainsäädännön kielisäännöksiin liittyviä mekanismeja. Tällaiset rajoittavat yhdistymissopimuksen lausekkeet olisivat ilmeisen lainvastaisia ja aiheuttaisivat kriittistä suhtautumista valtioneuvoston taholla, jos sellainen kielellisten oikeuksien perspektiivistä negatiivinen yhdistymissopimus etenisi valtuustokäsittelyn kautta valtioneuvostossa harkittavaksi esitykseksi. Sama koskee uudelle kunnalle laadittavaa hallintosääntöä: sitoviin sisäisiin normeihin lukeutuvat kieltä koskevat määräykset eivät saa olla esimerkiksi kielilain tai perustuslain vastaisia.

Perustuslain 22 §:n ja kielilain 23 §:n nojalla kunnilla on yhdistymisprosessin aikana ja myös sen jälkeen aktiivinen velvollisuus edistää kielellisten oikeuksien toteutumista. Ei siis pidä lähteä odotuksesta, että yhdistymissopimuksella olisi mahdollista yhdellä kertaa ratkaista kaikki kielellisesti merkittävät kysymykset niin, että myöhempiä sääntelytoimenpiteitä ei tarvita. On täysin mahdollista ottaa yhdistymissopimuksessa esiin monia tärkeitä kysymyksiä, mutta siihen on tuskin mahdollista sisällyttää tarkasti aivan kaikkia seikkoja.

7.1.2 Monipuolistaminen

Yhdistymissopimuksessa voi olla määräyksiä esimerkiksi seuraavista asioista: lautakuntien jakautumisesta jaostoihin kuntalain 18 §:n 2 momentin neljännen kohdan mukaan, jaostojen valtaoikeuksista omalla alallaan (mukaan lukien budjettivalta), kielellisesti päätetyistä esittelyvastuista jaostoissa, hallinnon jakautumisesta linjoihin ja esittelijöihin

niin, että hallinnonala tai sen linja luotaisiin kielen perusteella, virkamiesten ja muiden työntekijöiden kielitaitovaatimuksista eri hallinnonaloilla ja kunnan yleisessä keskushallinnossa (esimerkkeinä erilaiset kielellisen monipuolistamisen muodot kunnallisissa laitoksissa ja jopa pariteettiratkaisut viranhaltijoiden rekrytoinnissa), kielellisesti määritellyn hallinnon ja kunnallisten palvelujen säilyttämisestä niissä kunnan osissa, joissa eri kieliryhmät perinteisesti asuvat, sekä muista vastaavista asioista. On myös mahdollista päättää, että tienviittojen järjestystä ei muuteta (eli sitä, mikä kieliversio on ylimpänä) sellaisissa vanhoissa kaksikielissä kunnissa, joiden enemmistökieli muuttuu kuntaliitoksessa.

Yhdistymissopimus tehdään tietenkin neuvottelutilanteessa, ja kielellisiin oikeuksiin liittyvät tarpeet voivat vaihdella suuresti eri yhdistymistilanteissa. Lopullisessa yhdistymissopimuksessa voidaanakin ehkä toteuttaa vain osa alun perin neuvotteluihin esitetyistä, kielellisiin oikeuksiin liittyvistä asioista. Perustuslain kielellisiä oikeuksia ja julkisia virkoja käsittelevien säännösten ja perustuslakivaliokunnan tulkinnoissaan kehittämien vaatimusten pohjalta on kuitenkin mahdollista sopimuksen avulla tarkentaa ja täsmentää verraten hyvin ne keinot, joilla kielelliset näkökulmat otetaan huomioon yhdistymisessä ja uuden kunnan hallinnon järjestämisessä. Uuden kunnan hallintosääntöä ja muita sitovia johtosääntöjä ajatellen on syytä jo yhdistymissopimuksessa viitata sopimuksen kielellisten määräysten tarkoitukseen, joka on perustuslain ja kuntalain kielisäännösten soveltaminen ja toteuttaminen. Koska jokainen kunta on erilainen, yhdistymissopimuksessa tulee täsmentää yksityiskohtaisesti, miten kielet otetaan huomioon uudessa kunnassa.

7.1.3 Alueellinen monipuolistaminen

Uuden kunnan alueellinen jakaminen on hyvin harvinaista, ja kuntajakolain 4 §:n 2 momentti on oikeastaan sellaisia järjestelyitä vastaan: Kunnan on muodostuttava yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, jollei valtioneuvosto alueellisen eheyden osalta erityisen kuntajakoselvityksen perusteella toisin päättä. Vähänkyrön perustettiin yhdistymissopimuksella aluelautakunta, joka vastaa suuresta osasta kunnallisia palveluja entisen kunnan alueella. Voisi ajatella, että tästä saattaa seurata epäsuora kielellinen vaikutus, jossa ”alueellinen” hallinto toimii suomeksi kaksikielisessä Vaasassa. Tämä ilmenee esimerkiksi säännöksissä siitä, että aluelautakunnan nimeämällä edustajalla on kohdan 6.2 mukaan läsnäolo- ja puheoikeus varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunnassa ja sen suomenkielisessä jaostossa. Myöhemmin samassa kohdassa todetaan, että hallinto ja palvelut järjestetään Vähänkyrön kielellisiä olosuhteita vastaaviksi, mikä vaikuttaa tukevan käsitystä uuden kunnan kielellisestä hajauttamisesta niin, että kyseinen Vaasan osa toimii suomeksi, varsinkin kun sopimuksessa ei ole erityisiä määräyksiä Vähänkyrön ruotsinkielisestä väestönosasta. Viittaus hallinnolliseen järjestelyyn Vähänkyrön kieliolosuhteiden mukaan saattaa tarkoittaa, että aluehallinnon rekrytoinnissa käytetään kielellisiä kelpoisuusvaatimuksia, jotka eivät ota huomioon ruotsin kieltä. Tällaiset kelpoisuusvaatimukset voivat olla ongelmallisia, koska Vaasan kaupunki on säännösten mukaan kaksikielinen kunta.

Hieman samaan tapaan alueellisen monipuolistamisen tai hajauttamisen näkökulmasta voi katsoa, että Naantalin, Merimaskun, Rymättylän ja Velkuan yhdistymissopimuksen kohdassa 2.4.4, jossa luetellaan lautakuntien jäsenmäärät ja se, mistä uuden kunnan osista jäsenet valitaan, määrätään, että uuteen kuntaan perustetaan saaristolautakunta, joka toimii ensisijaisesti valmisteluelimenä, mutta jolla ilmeisesti voisi olla myös muuta toimivaltaa. Houtskarın, Iniön, Korppoon, Nauvon ja Paraisten yhdistymissopimuksen kohdan 5 mukaan perustetaan lähipalvelulautakunnat Houtskarın, Iniön, Korppoon ja Nauvon kuntien alueelle. Lautakuntaan valitaan jäsenet kyseisistä kunnan osista, niiden vastuut ja tehtävät määrätään erillisen liitteen mukaan hallintosäännössä, ja lautakunnat saavat suuren päätösvallan. Liite täsmentää myös, että Houtskarissa, Iniössä, Korppoossa ja Nauvossa tulee olemaan niin sanottu aluekonttori, jonka tarkoitus on tarjota käytännössä kaikki ne palvelut, jotka kuntaliitokseen asti hoidettiin näiden itsenäisten kuntien keskushallintojen toimesta. Kokkolan yhdistymissopimuksen kohdassa 2.2(3) todetaan, että entisten Kälviän, Lohtajan ja Ullavan kuntien kunnantoimistoissa toimii jatkossa aluetoimistot, jotka tarjoavat kuntalaisille nykyiset tavanomaiset kunnantoimiston palvelut lähipalveluina kyseisten alueiden asukkaille. Oulun ja Ylikiimingin yhdistymissopimuksessa luvattiin, että lähidemokratiatoiminta toteutetaan Oulun kaupunginvaltuuston vuonna 1978 hyväksymällä toimintamallilla, minkä voi katsoa tarkoittavan jonkinlaista kunnanosahallintoa.

7.1.4 Toiminnallinen monipuolistaminen

Toiminnallista monipuolistamista käytetään enemmän kuin alueellista monipuolistamista tai hajauttamista. Toiminnallisella monipuolistamisella tarkoitetaan, että eri toimintoja sijoitetaan uuden kunnan eri osiin niin, että tiettyjen julkisten palvelujen tuottaminen säilytetään entisissä kunnissa. Kun alueellisia tai toiminnallisia hajautuksia vakiinnutetaan yhdistymissopimuksessa, sen ohessa yleensä todetaan, että niille voidaan tai täytyy antaa myös valtaoikeuksia ja budjettivaltaa. Kokkolan yhdistymissopimuksen kohdassa 3.2 määrätään, että yhteinen aluetoimikunta perustetaan Kälviän, Lohtajan ja Ullavan alueita varten ja että valmistelutoimikunta selvittää jaoston perustamista näille kunnanosille rakennus- ja ympäristölautakuntaan. Oravaisten ja Vöyri-Maksamaan yhdistymissopimuksen kohdassa 4.1 määrätään, että tietyt toiminnot hoidetaan keskitetysti koko kunnalle jostakin kunnan osasta. Esimerkiksi Oravaisten kunnantalolla sijaitseva Oravaisten aluelautakunta johtaa Vöyrin kolmen alueen sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä Oravaisten kulttuuri- ja vapaa-ajan jaostoa, kun taas kunnan rakennus- ja ympäristölautakunta sijaitsee Maksamaan kunnantalolla ja maaseutulautakunta Vöyrin kunnantalolla.

Vastaavaa toiminnallista monipuolistamista tai hajautusta entisten kuntien välillä löytyy Kemiönsaaren kunnan perustamiseen johtaneen yhdistymissopimuksen kohdasta 4.1, jonka mukaan hallinto- ja kehitysosastot sijaitsevat Dragsfjärdissä, sivistys- ja peruspalveluosastot Kemiössä ja tekninen osasto Västansfjärdissä. Vaasan ja Vähänkyrön yhdistymissopimuksen kohdassa 6.2 määrätään, että aluelautakunnalle ja mahdolliselle muulle alueorganisaatiolle sekä Vähänkyrön alueen viranhaltijoille delegoidaan johtosäännöillä omaa toimialuetta koskevaa päätösvaltaa. Länsi-Turunmaata koskevan yhdistymissopimuksen erityisliitteen mukaan sivistysosasto koostuu yksiköistä (ruotsinkielinen

koulutus, suomenkielinen koulutus, päivähoido ja kulttuuri), ja ruotsinkielisellä kansalaisopistolla (jolla on yksikkö Houtskarissa) on oma rehtori, kun taas suomenkielinen työväenopisto on suomenkielisen opetuspäällikön vastuulla. Länsi-Turunmaa on siis esimerkki siitä, kuinka kielellisesti hajautettu hallinnollinen infrastruktuuri toteutetaan luottamusmiestason alapuolella. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa olevan melko tavallista, että kunnat ilmaisevat yhdistymissopimuksessa halunsa kehittää jokaisen alueen erityispiirteitä uudessa kunnassa.

7.1.5 Muita huomioita

On melko yleistä, että päättäessään yhdistymissopimuksessa kunnan lautakunnista ja niiden jäsenistön kokoonpanosta kaksikieliset kunnat myös ottavat kantaa opetustoimen hallinnon pakolliseen lautakuntaan, jonka tulee kuntalain 16 §:n 2 momentin mukaan toimia kaksikielisissä kunnissa molemmilla kielillä. Esimerkiksi Kokkolan yhdistymissopimuksen kohdassa 3.2 määrätään, että koulutuslautakunnalla on sopimuksen sitovana määräaikana kymmenen jäsentä, kun taas suomen- ja ruotsinkielisissä jaostoissa on kummassakin kahdeksan jäsentä. Kokkolan ja Kruunupyyn yhteistyömahdollisuus kunta- ja palvelurakenneuudistuksen mukaan otetaan huomioon siten, että mikäli Kruunupyy haluaa osallistua yhteistyöhön, Kokkolan todetaan olevan valmis neuvottelemaan Kruunupyyn kanssa perusturvalautakunnan kokoonpanosta.

Vöyrin yhdistymissopimuksen kohdassa 3.2 määrätään lautakuntahallinnosta, että kunnassa on ruotsin- ja suomenkieliset sivistyslautakunnat. Raaseporissa sivistyslautakuntaan tulee 13 jäsentä, kun taas ruotsin- ja suomenkielisille opetusjaostoilla on kummallakin seitsemän jäsentä. Kemiönsaarella taas on sopimuksen 3.2 kohdan mukaan sivistyslautakunnassa ruotsin- ja suomenkieliset koulujaostot, ja Länsi-Turunmaalla on yhdentoista jäsenen sivistyslautakunta, jonka suomen- ja ruotsinkielisillä jaostoilla on kummallakin yhdeksän jäsentä.

Suhteellisen suuri osa yhdistymissopimusten määräyksistä koostuu ymmärrettävistä syistä johtuen siitä, miten vanhojen kuntien henkilöstö jatkaa uuden kunnan palveluksessa. Henkilöstön keskeinen asema sopimuksissa johtuu kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden irtisanomissuojaa koskevasta lainsäädännöstä sekä perustuslain säännöksistä, joista tämä lainsäädäntö juontuu, esimerkiksi perustuslain 18 § ja 125 §. Tavallisesti sopimus sisältää määräyksiä siitä, että henkilöstö siirtyy uuden kunnan palvelukseen vanhoina työntekijöinä ja että tietyt kunnalliset virkamiehet, kuten entisten kuntien kunnanjohtajat, saavat tietyn viran tai saavat erotessaan rahallisen korvauksen.

Lisäksi sopimuksessa on usein määräyksiä siitä, että entisten kuntien palkkatasot harmonisoidaan uudessa kunnassa. Tällöin menetellään esimerkiksi niin, että korkein palkkataso vakiinnutetaan uuden kunnan kaikille työntekijöille niiden palkkatasojen mukaan, joita on sovellettu siinä suuremmassa kunnassa, johon pienemmät ympärillä olevat kunnat liittyvät. Usein mukana on myös määräyksiä uuden henkilöstön rekrytoinnista. Henkilöstön asemaa ja rekrytointia käsitteleviin määräyksiin ei kuitenkaan sisälly

määräyksiä siitä, mitä kieliä työntekijöiden kaksikielisessä kunnassa tulisi hallita työhönottovaiheessa tai kunnallisten virkojen konkreettisessa hoitamisessa.

7.2 Sopimuslausekkeita, joita sopimuksissa voisi ja pitäisi olla

7.2.1 Yleisiä puitteita vaihtelevia tilanteita varten

Yhdistymissopimuksia tehdessä voisi hyvin ajatella, että kielelliset perusoikeudet huomioidaan viittaamalla tarkoitukseen turvata perustuslain 22 §:n nojalla kielelliset perusoikeudet perustuslain 17 §:n ja 122 §:n mukaisesti. Lisäksi sopimuksessa tulisi olla lauseke siitä, että yhdistymissopimuksen kielimääräykset viedään uuden kunnan hallintosääntöön ja muihin sitoviin johtosääntöihin, että näissä hallintosäännöissä ja johtosäännöissä viitataan perustuslain 17 §:ään, 122 §:ään ja 22 §:ään ja että näitä sääntöjä koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa otetaan huomioon ne kielioikeudelliset tarkoitukset, jotka kuntalain asiaankuuluvien määräysten, erityisesti 50 §:n 2 momentin, esitoissa ilmaistaan. Lisäksi yhdistymissopimukseen voisi tai suorastaan pitäisi sisällyttää sopimusehtoja siitä, että kunta sitoutuu olemaan huonontamatta kielellisiä oikeuksia hallintosäännön ja johtosääntöjen muutoksilla sen jälkeen, kun kolmen vuoden määräaika on umpeutunut. Näiden lausekkeiden tarkoitus yhdistymissopimuksessa on varmistaa, että kielelliset normit liitetään hallintosääntöön ja muihin sitoviin uuden kunnan valtuuston laatimiin sääntöihin yhdistymissopimuksen kolmen vuoden määräajaksi ja että nämä kunnalliset kielinormit ovat voimassa myös kolmen vuoden määräajan jälkeen.

Koska jokainen kunta on erilainen, ei ole mahdollista luoda sellaista yleistä kielellisten normien joukkoa, joka kuntien tulisi liittää sopimukseen. Poikkeuksena voidaan mainita peukalosääntö siitä, että mitä pienempi kielivähemmistöstä tulee uudessa kunnassa (tai jos kielienemmistö muuttuu), sitä tarkempia täsmennyksiä ja tarkennuksia pitäisi tehdä kunnallisiin sääntöihin siitä, miten väestön kielelliset perusoikeudet otetaan huomioon uudessa kunnassa. Tämän vuoksi voi olla järkevintä käyttää lähtökohtana sitä, että yhdistymistä suunnittelevat kunnat keskustelevat kielinormeista erilaisten vaihtoehtojen pohjalta (ks. Liite, joka sisältää kysymyksiä). Vaihtoehtojen avulla kunnalliset neuvotteluosapuolet voivat määritellä tarkan luettelon kielinormeja ja mekanismeja, jotka ensin kirjataan yhdistymissopimukseen ja jotka yhdistymisen jälkeen sisällytetään kunnallisiin sääntöihin ja johtosääntöihin.

Kuntalain opetustoimen hallintoa käsittelevä 16 §:n 2 momentti edellyttää, että kaksikielisessä kunnassa perustetaan opetustoimen hallintoon toimitilin kumpaakin kieliryhmää varten taikka yhteinen toimitilin, joka jakautuu kieliryhmiä varten jaostoihin ja että toimitilimen tai jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä. Näin ollen voisi ajatella, että kunnalliset määräykset keskittyisivät siihen, mikä jää tämän velvoittavan säännöksen alan ulkopuolelle. Opetustoimen hallinnosta voitaisiin yhdistymissopimuksessa määrätä esimerkiksi, että jos lautakunta on jaettu kahteen

jaostoon, jaostot käyttävät lautakunnan valtaa (mukaan lukien budjettivaltaa), että esittelijät esittelevät ratkaistavat asiat jaoston kielellä ja että päätös valmistellaan, tehdään ja pannaan täytäntöön kyseisellä kielellä. Tämä on tärkeää, koska oikeus opetukseen on perusoikeus samalla tavalla kuin oikeus omaan kieleen. Yksittäisissä tapauksissa ja myös yleensä päätökset näissä asioissa tulee valmistella, tehdä ja panna täytäntöön osapuolen kielellä. Lisäksi voisi ottaa huomioon opetuspalveluiden tuotannon niin sanotun tilaaja-tuottajamallin mahdolliset esiintymät niin, että sopimuksessa määrätään, että päättävän virkamiehen tulee olla kykenevä toteuttamaan tilaukset koulun kielellä ja että ”tilauksen” koulun puolesta vastaanottava virkamies toimii koulun kielellä. Tämä on tarpeen siksi, että asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998) edellyttää koulun opetuskielen täydellistä taitoa sekä rehtorilta että opettajilta, mikä tarkoittaa kunnan vähemmistökielellä toimivalle koululle, että tilaavien ja tuottavien virkamiesten kielelliset kelpoisuusvaatimukset tulee asettaa tarpeeksi korkealle tasolle. Tällaisia sopimusehtoja voitaisiin käyttää esimerkiksi opetustoimen hallinnon kielelliseen hajauttamiseen uudessa kunnassa niin, että kielillä on omat vastualueensa opetustoimessa tai ne muodostavat omat opetustoimensa.

Kuten aiemmissa yhdistymissopimuksia tarkastelevissa osioissa todetaan, on melko yleistä, että kunnat mainitsevat ainakin jotakin sivistystoimen lautakuntarakenteesta ja mahdollisesti myös virkamiesorganisaatiosta kielellisestä näkökulmasta katsottuna. Yhdistymissopimuksissa ei sitä vastoin juuri koskaan tarkastella kielellisestä näkökulmasta muita kunnallisia hallintoalueita kuntalain 18 §:n 2 momentin neljännen kohdan mukaan, vaikka se olisi täysin mahdollista. On mahdollista jakaa lautakuntia, kuten perusturvalautakunta ja terveydenhuoltolautakunta, ja myös muita lautakuntia kielellisiin perustein jaostoihin ja sopia, että jaostot käyttävät lautakunnan valtaa (mukaan lukien budjettivaltaa), että esittelijät esittelevät asiat jaoston kielellä ja että päätökset valmistellaan, tehdään ja pannaan täytäntöön kyseisellä kielellä. Perusoikeuksien ollessa kyseessä olisi tärkeää nostaa nämäkin ulottuvuudet kuntaliitoksesta käytävään keskusteluun. Yksittäistapauksissa ja yleensäkin päätökset tulisi valmistella, tehdä ja panna täytäntöön osapuolen kielellä. Myös kunnallisten palvelujen tilaaja-tuottajamallia voisi toteuttaa yhdistymissopimuksen muotoilussa samalla tavalla kuin edellä kuvatussa sivistystoimessa. Tällaisia sopimusehtoja voitaisiin käyttää esimerkiksi eri hallintokuntien kielelliseen hajauttamiseen uudessa kunnassa niin, että kielillä on omat vastualueensa kussakin hallintokunnassa tai että ne muodostavat omat hallintokuntansa.

7.2.2 Erityisjärjestelyjä erityistarpeisiin


Kunnanvaltuuston kuntalain 50 §:n mukaisesti hyväksymällä hallintosäännöllä on keskeinen asema kunnan kaksikielisyyden toteuttamisessa. Hallintosäännön ja muiden valtuuston hyväksymien sitovien johtosääntöjen ja sääntöjen tulee heijastaa tapaa, jolla kaksikielinen kunta aikoo perustuslain 22 § lähtökohtanaan toteuttaa kunnassa perustuslain 17 §:n ja 122 §:n sisältämät perusoikeudet. Muita tähän liittyviä erityisiä perustuslain säännöksiä ovat esimerkiksi 118 §:n 2 momentti esittelijän vastuusta hänen esittelystään tehdystä päätöksestä ja 125 §:n 2 momentti yleisistä nimitysperusteista. Kaksikielisen kunnan perustavassa yhdistymissopimuksessa pitäisi myös olla lausekkeita, jot-

ka ottavat huomioon suomen ja ruotsin aseman Suomen kansalliskielinä, väestöryhmien mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan, jokaisen oikeuden käyttää viranomaisasiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, jokaisen oikeuden saada toimituskirjansa omalla kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi ja suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden huolehtimisen samanlaisten perusteiden mukaan. Siinä tapauksessa, että yhdistymisneuvotteluissa katsotaan tarkoituksenmukaisemmaksi asettaa uudelle kunnalle tehtäväksi hyväksyä erityinen kielisääntö valtuuston päätöksellä, on se mahdollista. Sellainen kielisääntö voisi sisältää tarkempia määräyksiä kummankin kielen kielitaitovaatimuksista kunnallisiin virka- ja työsuhteisiin rekrytoinnissa, päätösten valmistelussa, päätöksenteossa ja päätöksen täytäntöönpanossa sekä palveluiden ja tuotteiden hankinnassa kunnalle.

Yhdistymissopimuksen ja jatkossa kunnallisten normien, kuten hallintosäännön ja kielisäännön, tulisi sisältää kummankin kielen kielitaitovaatimukset eri työntekijäkategorioille, esimerkiksi jaotteleamalla taidot erinomaisiin, hyviin ja tyydyttäviin kielitaitolain mukaan. Lisäksi tulisi olla määräyksiä kielitaitokokeista rekrytoinnissa ja kielitaidon ylläpidosta työhönoton jälkeen. Yhdistymissopimus voisi ottaa kantaa myös sellaisiin kielilisiin, joita uuden kunnan tulisi kaksikielisyysnäkökulmasta tarjota henkilökunnalleen. Sen lisäksi yhdistymissopimuksessa voitaisiin harkita kunnan työkielen määrittelyä, joko niin, että toinen kielistä valitaan sisäiseksi työkieleksi, tai niin, että kumpaakin kieltä käytetään työkielenä. Samalla tämän valinnan yksityiskohtia voisi kehittää esityslistojen, pöytäkirjojen ja muiden kunnallisten asiakirjojen kieltä ajatellen. Tällaiset määräykset johtaisivat siihen, että kaksikielisyys otettaisiin huomioon kunnallisessa toiminnassa kauttaaltaan, esimerkiksi erilaisten sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden hankinnassa niin, että molemmat kielet huomioidaan tasavertaisella tavalla hankinnan yksityiskohtien määrittämisessä.

Yhdistymissopimukseen voitaisiin myös harkita otettavaksi lausekkeita erityisen kieliohjelman laatimisesta sitovien kielimääräysten täydennykseksi. Tällainen kieliohjelma voisi tällöin toimia strategia-asiakirjana, joka esittää kunnan kaksikielisyystoiminnan suunnan ja tiedottaa kuntalaisille, mahdollisille uusille työntekijöille ja kuntaan sijoitumista harkitseville yrityksille siitä, millaisena toimijana kunta näkee itsensä kaksikielisessä yhteiskunnassa. Tällaisissa strategiadokumenteissa voitaisiin myös konkretisoida tapoja, joilla uusi kunta varmistaa palveluketjujensa toiminnallisuuden kielioikeuksien toteuttamisen näkökulmasta, sekä sitä, millä tavalla uusi kunta suunnittelee toteuttavansa kielelliset oikeudet uuden kunnan konkreettisessa toiminnassa.

Yhdistymissopimuksessa voi myös olla erilaisia yksityiskohtaisempia määräyksiä esimerkiksi erillisten asiakaspalvelunumeroiden perustamisesta kahdella kielellä eri hallinnonaloille ja palveluiden ostosta tietyllä kielellä toisesta kunnasta tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Yhdistymissopimuksessa kannattaa myös sopia siitä, miten kunnalliset liikelaitokset ja yhtiöt järjestävät kielelliset palvelunsa kuntalaisille, mukaan luettuna se, millainen kokoonpano näistä asioista vastaavilla johtokunnilla on. Voittaisiin myös harkita sitä, että näillä johtokunnilla olisi kielellisin perustein muodostettuja jaostoja.



Yhdistymissopimus koskee niitä peruskuntia, jotka liitetään uuteen kuntaan, mutta useimmissa sopimuksissa otetaan huomioon myös kuntayhtymät ja muut kunnallisen yhteistyön muodot. Kuntayhtymä on erillinen oikeushenkilö, mutta kuntaliitosten yhteydessä voi olla tärkeää kysyä, miten kielet otetaan huomioon kuntayhtymissä, joissa uusi kunta on mukana heti kuntaliitospäätöksen jälkeen tai tulevaisuudessa. Kun kyse on tällaisista peruskuntien ulkopuolella toimivista palveluntuottajista, kuten kuntayhtymistä tai muista kunnista taikka yksityisistä palveluntuottajista, on tärkeää huomata, että kaksikielinen peruskunta ei ole vapaa vastuustaan järjestää tällaisia palveluja molemmilla kielillä eikä myöskään valvontavastuustaan kielellisten palvelujen tuottamisessa.

Uuden kunnan hallintosäännön ja muiden sitovien ohjesääntöjen sisällön tulisi olla yhdistymissopimuksen mukaisia, ja niiden tulisi viitata tarkentavilla säännöksillä sopimuksen tarkoitukseen eli kielellisten oikeuksien turvaamiseen perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentin ja 122 §:n 1 momentin mukaan sekä siihen taustaan, jonka perustuslain 22 § muodostaa. Lähtökohta siis on, että kuntalain 50 §:n 2 momenttia kunnan hallintosäännöstä käytetään toteuttamaan lainsäätäjän kuntalain esitöissä määrittelemä tarkoitus eli kielellisten perusoikeuksien turvaaminen. Yhdistyvien kuntien tulisi tämän vuoksi jo yhdistymissopimuksessa sopia riittävän yksityiskohtaisesti kansalliskielten huomioon ottamisesta uuden kaksikielisen kunnan hallinnon järjestämismääräyksissä niin, että sopimuksen sisältö voidaan siirtää hallinnon järjestämismääräyksiin välittömästi kuntaliitoksen jälkeen.

Uudella kaksikielisellä kunnalla on velvollisuus perustuslain 22 §:n nojalla varmistaa, että kielelliset perusoikeudet toteutetaan myös sellaisessa tapauksessa, että yhdistymissopimuksessa ei ole käsitelty kansalliskieliä riittävän tarkasti. Tämän vuoksi odotuksena on, että uusi kunta hyödyntää kuntalain tarjoamat mahdollisuudet esittää kielellisesti merkittävät määräykset hallintosäännössä tai muissa sitovissa sisäisissä normeissa. On kuitenkin tärkeää olla jo yhdistymisprosessin aikana tietoinen uuden kunnan kielioikeudellisista tarpeista ja tarkentaa sopimuksessa ne kielellisten perusoikeuksien toteuttamistavat, jotka ainakin siirretään uuden kunnan sisäisiin normeihin.

Lisäksi kielioikeudellisia määräyksiä voidaan tietysti entisestään tarkentaa ja parantaa hallinnon järjestämismääräyksissä, mutta sopimuslausekkeita ei voida heikentää ilman sopimuksellisia ja oikeudellisia ongelmia. Kun uusi kunta valmistelee hallinnon järjestämismääräyksiä, kielellisten perusoikeuksien turvaamistarkoituksen tulee olla läsnä valmistelussa, joka toimitetaan valtuustolle. Vielä tärkeämpää kuitenkin on, että sitovat hallinnon järjestämismääräykset sisältävät johtolauseen, jossa tämä tarkoitus ilmaistaan, tai että sitovat hallinnon järjestämismääräykset sisältävät nimenomaisia määräyksiä, joissa viitataan tähän tarkoitukseen ja perustuslain kielioikeudellisiin säännöksiin. Tällainen säännösten tarkoituksen ilmaiseminen antaa kunnan hallinnollisten säännösten tulkinnalle kielellisten perusoikeuksien kannalta myönteisen suunnan.

Ajatuksena siis on, että kielelliset määräykset siirretään yhdistymissopimuksesta hallintosääntöön ja sitoviin uuden kunnan valtuuston hyväksymiin johtosääntöihin samalla tavalla kuin muut normatiivisesti merkittävät yhdistymissopimuksen määräykset siirretään kunnallisiin normeihin. Kalajoen ja Himangan yhdistymissopimuksessa sopimuspuolet sitoutuvat tekemään tarpeelliset muutokset Kalajoen hallintosääntöön ja johtosääntöihin, kun taas Vaasan ja Vähänkyrön sopimuksessa luvataan delegoida johtosäännöillä päätösvaltaa aluelautakunnalle ja alueen viranhaltijoille. Vastaavanlaisia määräyksiä löytyy myös useista muista yhdistymissopimuksista.


Kielelliset perusoikeudet ovat osa perusoikeusjärjestelmää. Hallintosäännön ja sitovien johtosääntöjen määräysten tulisi siksi sisältää nimenomainen tarkoitus täyttää perustuslain 17 §:n ja 122 §:n mukaiset odotukset perustuslain 22 §:n ja siihen sisältyvän perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden toteuttamiseksi. Tällaisia tarkoituksenmuodostuksia tulee tehdä hallintosäännön määräysten sitovuuden lisäämiseksi huolimatta siitä, että yhdistymissopimus ei ole voimassa enää kolmen vuoden jälkeen. Kuntalaisille muodostuisi näin mahdollisuus jättää kunnallisvalitus mahdollisista järjestelyä heikentävistä valtuustopäätöksistä em. perustuslakisäännösten nojalla.

Toinen sopimuksissa joskus esiintyvä yhdistymissopimuksen vaikutus on se, että osapuolet sitoutuvat toteuttamaan tarpeelliset muutokset niiden kuntayhtymien perussopimuksiin, joita kuntien yhdistäminen koskettaa. Tarkoitus on tällöin, että perussopimusta muutetaan niin, että se ottaa yhdistymisen huomioon ja vastaa sen jälkeistä tilannetta. Joissakin tapauksissa puretaan kuntayhtymiä, jotka yhdistyneillä kunnilla oli ennen yhdistymistä. Kokkolan, Kälviän, Lohtajan ja Ullavan sopimuksessa määrätään, että Kokkolan seudun terveystalokuntayhtymä puretaan ja henkilöstö siirtyy Kokkolan palvelukseen vanhoina työntekijöinä. Oravaisten ja Vöyri-Maksamaan sopimuksessa todetaan, että O-V-M:n kansanterveystyön kiinteistöpalvelujen kuntayhtymä puretaan, kun taas Haminan ja Virolahden sopimuksessa edellytetään, että Virolahti lakkauttaa palveluyhteistyön Miehikkälän kanssa.

Liljendalin, Loviisan, Pernajan ja Ruotsinpyhtään yhdistymissopimuksessa on lauseke, jonka mukaan uusi kunta on jäsenenä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä. Sopimuksessa kuitenkin mainitaan mahdollisuus, että lähinnä entisen Ruotsinpyhtään kunnan alueella asuvat voivat saada erikoissairaanhoitoa Kymenlaakson sairaanhoitopiirissä, ja sitoudutaan siihen, että uuden kunnan ja Kymenlaakson sairaanhoitopiirin välillä laaditaan erillinen hoitoa koskeva sopimus.²² Yhdistymissopimuksella voi siis olla seurauksia myös kuntayhtymille ja niiden tarjoamille palveluille, minkä vuoksi yhdistymistä suunnittelevien kaksikielisten kuntien tulisi myös kehittää kielioikeuksien toteuttamismalleja uuden kunnan kuntayhtymille ja kielioikeuksien toteuttamismalleja niitä toimintoja ajatellen, joita esimerkiksi kuntayhtymän purkautumisen vuoksi siirtyy uudelle kunnalle.

Kielellisestä näkökulmasta katsottuna voi olla myös tärkeää ottaa huomioon uuden kunnan suhde valtiolliseen virka-aluejaotukseen, mitä harvoin kuitenkaan on tehty tässä selvityksessä käytetyissä yhdistymissopimuksissa. Ainoa esimerkki on Tammisaaren, Karjaan ja Pohjan yhdistymissopimus, jonka lausekkeen mukaan sisäasiainministeriölle esitetään, että kuntajaon muutoksesta päätettäessä uusi Raaseporin kunta tulee määrätä samaan tuomipiiriin ja hallintoalueeseen kuin mihin Tammisaaren kaupunki kuului ennen vuotta 2007. Liljendalin, Loviisan, Pernajan ja Ruotsinpyhtään yhdistymissopimus

²² Tätä muistuttava tilanne on Myrskylän päättämä HUS:n erikoissairaanhoidon yksikön vaihtaminen Päijät-Hämeeseen, jolloin Myrskylä kuitenkin hyväksyi, että ruotsinkieliset myrskyläläiset voivat jatkaa HUS:n erikoissairaanhoidon palvelujen käyttämistä. Tilanne vaikuttaa siis olevan ratkaisun KHO 2004:107 mukainen hallinnollisen rajan ylittävä erillinen mekanismi.



on poikkeuksellinen tarkentaessaan, että uuden kunnan raja-alue ei ole sopimuksesta riippuvainen, eli että kuntajaon muutoksia voi tapahtua myös tulevaisuudessa.

Tulee huomata, että yhdistymissopimuksen lausekkeet tai sisäisten normien määräykset eivät vapauta kuntaa voimassa olevan lain mukaisista velvollisuuksistaan. Vaikka yhdistymissopimus ja sisäiset normit sisältäisivät määräyksiä kielestä, saattavat sekä perustuslaki että tavallinen lainsäädäntö sisältää laajempia velvollisuuksia kieliasioissa kuin yhdistymissopimus ja hallintosääntö. Esimerkkejä tavallisesta lainsäädännöstä ovat terveydenhuoltolain (1326/2010) 6 § ja sosiaalihuoltolain (710/1982) 40 § sekä tietyt asetukset, kuten asetus (986/1998) opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Tällaisissa tapauksissa kunnalla ja kuntayhtymällä on velvollisuus toimia kuten tällaiset ylemmänasteiset normit määräävät. Lisäksi kunnilla ja kuntayhtymillä voi olla velvollisuus esimerkiksi kielilain 23 §:n ja perustuslain 22 §:n nojalla edistää suuremmassa määrin kielellisiä oikeuksia tarpeellisilla muutoksilla uuden kunnan normeihin kuin, mitä yhdistymissopimuksissa ja niistä johdetuissa kunnan sisäisissä normeissa määrätään.


Koska yhdistymissopimus ei enää kolmen vuoden määräajan jälkeen ole voimassa, saat-
taa uudessa kunnassa muodostua oikeudelliseksi ongelmaksi hallintosäännön ja muiden
hallinnon järjestämismääräysten jatkuvuuden turvaaminen. Sinänsä ei ole syytä uskoa,
että kielioikeudelliset järjestelyt häviäisivät kolmen vuoden määräajan kuluttua. On ni-
mittäin todennäköistä, että yhdistymisessä sovitut kielioikeudelliset järjestelyt jatkavat
voimassaoloaan, koska järjestelyihin johtanut tarve on pysyvä.

Sen mukaan, kuinka poliittisesti heikossa asemassa kielivähemmistö on uudessa kun-
nassa, voi kuitenkin syntyä tilanteita, joissa poliittinen enemmistö haluaa muuttaa kie-
lellisiä määräyksiä negatiiviseen suuntaan. Ensisijainen turvaamismekanismi olisi täl-
löin mahdollisuus esittää laillisuusperusteinen kunnallisvalitus sellaisesta valtuuston
päätöksestä, joka heikentää kielellisiä mekanismeja hallinnon järjestämismääräyksissä ja
jotka ovat näin ollen vastoin siinä vaiheessa vailla sitovuutta olevan yhdistymissopi-
muksen määräyksiä.

Tällaisessa tilanteessa lienee mahdollista luoda argumentti siltä pohjalta, että perustus-
lain 17 §:n 2 momentin, 22 §:n ja 122 §:n 1 momentin säännökset turvaavat kielioikeu-
delliset järjestelyt kunnallisissa normeissa ja että näiden normien alkuperäinen tarkoitus
ennen yhdistymistä ja uuden kunnan valtuustossa on ollut vastata perustuslakivaliokun-
nan lausunnossa PeVL 33/2009 vp mainitsemiin vaatimuksiin ja täten turvata kielelliset
oikeudet. Ei tietenkään ole takuita siitä, että hallinto-oikeus vakuuttuu tällaisesta argu-
mentoinnista, mutta sen voi perustaa myös siihen, mitä kuntalain 50 §:n 2 momentissa
esitöiden mukaan tarkoitetaan. Näin ollen ei pitäisi olla epärealistista ajatella, että tällai-
sessa tilanteessa hallinto-oikeus tulkitsee tilannetta perusoikeusmyönteisesti.

Kun kielioikeudelliset järjestelyt on sisällytetty sisäisiin normeihin ja niiden jatkuvuus
turvataan perustuslain säännöksiin viittaamalla, on syytä huomioda, että kunnan sisäis-
ten normien kielioikeudellisten säännösten sisällön ei tarvitse pysyä täysin muuttumat-
tomana tulevaisuudessa. Perustuslain säännöksiin sisältyy tavallisesti erilaisia tapoja
järjestää kielelliset perusoikeudet, edellyttäen että kunnan tekemät mahdolliset muutok-
set sisältävät sellaisia yhdenvertaisia ratkaisuja, jotka eivät huononna kielivähemmistön
oikeuksia kunnassa. Tämän vuoksi esimerkiksi jokaisen hallintosäännön kielimääräyk-
sen muutoksen ei tarvitse johtaa siihen, että hallintotuomioistuimet kumoavat valtuusto-
päätökset, joilla tällaisia muutoksia tehdään: jos valtuuston uusi päätös toteuttaa kielivähemmistön
kielioikeudelliset tarpeet yhtä yhdenvertaisesti kuin aikaisempi järjestely,
voi uusi järjestely olla täysin hyväksyttävä.

Kuntajakolain systematiikan aiheuttamaa prosessiajattelua, joka koostuu kolmesta vai-
heesta (yhdistymissopimus, uuden kunnan hallintosääntö kolmen vuoden ajan, uusi kun-
ta kolmen vuoden määräajan jälkeen), voidaan täydentää joillakin väestömäärään liitty-
villä huomioilla. Kunnissa, joissa suomen- ja ruotsinkieliset väestöryhmät ovat suurin



piirtein yhtä suuria, yhdistymishetkellä uuden kunnan kielivähemmistönä ollut väestönosa, joka tulee hallintosäännön kielioikeudellisten määräysten piiriin, voi tulevaisuudessa kasvaa ja muuttua kielelliseksi enemmistöksi. Aikaisemmasta enemmistöstä tulee näin kielivähemmistö, jolloin sen tulee päästä niiden kielioikeudellisten järjestelyiden piiriin, jotka yhdistymisvaiheessa liitettiin kunnan sisäisiin normeihin.

Tilanne on huomattavasti hankalampi kunnassa, jossa kuntaliitoksen seurauksena kielellisestä vähemmistöstä on tullut hyvin pieni. Tällöin on uhkana kunnan kielellisen aseman muutos, jos kielivähemmistön osuus laskee alle 6 % kynnyksen tai alle 3000 asukkaan. Tällaisessa kielellisen vähemmistön kannalta dramaattisessa tilanteessa kunta muuttuu kaksikielisestä yksikieliseksi, mutta myös sellaisessa tilanteessa voidaan ajatella kaksikielisyyden jatkuvan niin, että kunta saa omasta pyynnöstään määritettyä itsensä kaksikieliseksi kielilain 5 §:n 2 momentin viimeisen lauseen ja valtioneuvoston asiasta antaman asetuksen perusteella.²³ Ehkä jo yhdistymissopimuksessa voisi ottaa huomioon tällaisen väestöllisen muutoksen mahdollisuuden.

²³ Ei pidä myöskään unohtaa sitä, että lailla voidaan määritellä, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä. Tämä voi olla tarpeen erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa paikallishallintomallia, jos sellainen perustetaan, käsittelevän erityislain pitäisi myös tämentää, miten alueen kaksikielisyys toteutuu pääkaupunkiseudun hallinnossa.

Tämä selvitys vuosien 2006–2011 yhdistymissopimuksista kielellisestä näkökulmasta katsottuna on osoittanut suuren epäsuhteen kielellisten perusoikeuksien huomioimisen ja muiden merkittävien perusoikeuksien huomioimisen välillä yhdistymissopimuksissa. Jo tämä seikka yksinään antaa aiheen korostaa kielellisten perusoikeuksien merkitystä tilanteissa, joissa jokin yhdistyvistä kunnista on kaksikielinen tai joissa uudesta kunnasta tulee kaksikielinen. Kun lisäksi otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan kuntaliitosten edellytysten tulkinta, on selvää, että yhdistymissopimus on keskeinen osa prosessia, jossa päätetään, miten kansalliskielten käyttö konkretisoidaan kuntaliitoksissa.

Edellä on todettu, että eri perusoikeuksien huomioon ottamisessa yhdistymissopimuksissa on suuri epätasapaino. Oikeus sosiaaliturvaan, hyvinvointiin, opetukseen ja osallistumiseen on tavallisesti otettu huomioon hyvin konkreettisesti ja eteenpäin katsovasta näkökulmasta. Tästä seuraa usein sopimuslausekkeiden sisällön hyvä kokonaistaso, kun taas kielelliset perusoikeudet turvataan yhdistymissopimuksissa vain pintapuolisesti, jos ollenkaan. Perusoikeusnäkökulmasta tulisi sekä kielellisten perusoikeuksien sääntelyn määrää että laatua nostaa niin, että oikeudet saisivat muiden kunnille merkittävien perusoikeuksien kanssa tasavertaisen aseman yhdistymisprosessissa ja uuden kunnan toiminnassa yhdistymisen jälkeen. Vertailukohdan sille, miten laajaa kielellinen sääntely kaksikielisessä kunnassa voisi olla, luo valtiollinen kielisääntely: on olemassa yli 200 lakia ja asetusta, jotka soveltavat kahden kansalliskielen periaatetta, mikä tarkoittaa sitä, että kielellinen sääntely oikeastaan läpäisee kaiken norminannon Suomessa valtiollisella tasolla. Kielellisen sääntelyn määrän ja aineellisen tason ei tarvitse tietenkään olla samalla tasolla kaksikielisissä kunnissa kuin valtiollisella tasolla, mutta on tärkeää, että kielelliset näkökulmat sisältyvät kunnalliseen norminantoon kuntalain esitöiden tarkoittamalla tavalla.

Yhdistymissopimus on tätä taustaa vasten asiakirja, jossa kuntaliitoksen kielelliset seuraukset tehdään näkyväksi tavalla, jota perustuslakivaliokunta edellyttää lausunnossaan PeVL 33/2009 vp ja mietinnössään valtioneuvoston kertomuksesta kielilainsäädännön soveltamisesta vuodelta 2009 (PeVM 1/2010 vp). Jälkimmäisen mietinnön valossa yhdistymissopimus voidaan nähdä hallinnollisten uudistusten valmisteluvaiheena, minkä vuoksi kielellisten oikeuksien toteutumiseen tulisi kiinnittää huomiota jo tässä yhteydessä. Yhdistymissopimusprosessin tulisi tämän vuoksi sisältää myös kielivaikutusten arviointia, koska hallinnolliset muutokset voivat vaikuttaa kieliryhmien mahdollisuuksiin saada julkisia palveluja omalla kielellään. Tällaisen ennen kuntaliitosta tapahtuvan kielivaikutusten arvioinnin tulisi vastata kysymykseen siitä, miten kaksikielisyys otetaan huomioon uudessa kunnassa. Arviointi vastaisi näin ollen niitä perustuslakivaliokunnan periaatteita, jotka kehitettiin aluehallinnon uudistamisen yhteydessä, kun arvioitiin Keski-Pohjanmaan suuntautumista joko pohjoiseen tai etelään (ks. PeVM 21/2009 vp). Tämä on tilanne erityisesti 1.1.2010 lähtien, jolloin kuntajakolaki tuli voimaan sen 4 §:n sisältöisenä, joka esittää sekä yleiset että erityiset edellytykset kuntien yhdistymiselle.

Kuntien tulee tuoda esille kielellisten perusoikeuksien toteuttamisen ymmärrys ja ilmoittaa yhdistymissopimuksella valtioneuvostolle ennen tämän konkreettista päätöstä kuntaliitoksesta, miten perustuslain 122 §:stä ja 17 §:stä seuraavat vaatimukset otetaan huomioon. Tämä edellyttää, että yhdistymissopimus täsmentää ja tarkentaa kielellisten perusoikeuksien toteuttamistapaa yhtä yksityiskohtaisesti kuin muiden perusoikeuksien toteuttaminen täsmennetään ja tarkennetaan yhdistymisen yhteydessä. Valtioneuvoston tekemässä yhdistymispäätöksessä tulee olla mukana kielivaikutusten arviointi, mutta jos kunnat kykenevät jo valtioneuvostolle jätettävään esitykseen liitettävässä yhdistymissopimuksessaan osoittamaan riittävän kielivaikutusten täsmennyksen ja tarkennuksen ehdotetun kuntaliitoksen kohdalla, voi olla ajateltavissa, että valtioneuvoston taakka kielellisen arvioinnin suhteen vähenee vastaavassa määrin ja rajoittuu yhdistymissopimuksen kielellisten määräysten kartoitukseen erillisen laajamittaisen arvioinnin sijaan. Mikäli yhdistymissopimuksesta puuttuu tarkentavia kielimääräyksiä tavalla, joka ei vastaisi perustuslakivaliokunnan asettamia vaatimuksia, voitaisiin puutteen katsoa riittävän ylittämään ilmeisyysrajan kielteisen yhdistymispäätöksen tekemistä varten. Peukalo-sääntönä voidaan lisäksi todeta, että mitä pienempi kielivähemmistöä tulee uudessa kunnassa, sitä suurempi tarve on määräyksille, jotka pyrkivät kielellisten perusoikeuksien toteuttamiseen. Vaikka kielilaisissa on tärkeitä säännöksiä siitä, miten kansalliskieliä tulee käsitellä eri yhteyksissä, jätetään käytännön toteutus kuntatasolla suurelta osin yksittäisille kunnille ja niiden sisäisille normeille.

Perustuslain 17 §:n kielellisten perusoikeuksien tarkoitus ei rajoitu muodolliseen yhdenvertaisuuteen kielten ja kieliryhmien välillä, vaan ulottuu tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseen kielten ja kieliryhmien välillä. Saman tarkoituksen voi löytää perustuslain 122 §:n 1 momentista. Yhdistymissopimus ja uuden kunnan hallintosääntö ovat tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamisen keskeisiä mekanismeja: yhdistymissopimuksen ja uuden kunnan hallintosäännön kautta voidaan edistää kieliryhmien välistä tosiasiallista yhdenvertaisuutta, ja sopimusehdoilla ja määräyksillä voidaan räätälöidä erilaisia kielten huomioimismuotoja hyvin erilaisia kuntia varten. Yhdistymissopimusten tarkastelu ja olemassa oleva tieto kunnallisista kielinormeista viittaa siihen, että kieliä käsittelevien sopimusehtojen ja määräysten taso on määrällisesti ja laadullisesti matala, vaikka kunnallisten kielimääräysten määrä ja aineellinen laajuus voisi kaksikielissä kunnissa oikeastaan olla valtiollisten kielisäännösten määrän osittainen heijastuma. Tämän vuoksi ei ole hyvää syytä sille, miksi kaksikieliset kunnat eivät sisäisissä normeissaan kiinnittäisi suurempaa huomiota kansalliskieliin. Tässä kohdin täytyy tietenkin ottaa huomioon myös se mahdollisuus, että kunnat ovat huomioineet kielelliset perusoikeudet yhdistymissopimukseen johtaneessa neuvotteluprosessissa, vaikka tässä selvityksessä tarkastelluissa sopimuksissa ei kielellisiin perusoikeuksiin suurta huomiota kiinnitettykään.

LIITE: Kysymyksiä, jotka tulisi ottaa huomioon kielellisten oikeuksien toteuttamisessa kuntaliitoksessa (on huomioitava, että erilaiset tarkentavat kysymykset ovat eri tavalla merkittäviä eri kunnille ja että voi olla muitakin kysymyksiä kuin tässä mainitut, jotka voivat olla tärkeitä yhdistymistilanteissa)

Perustuslain 17 §:ään ja 122 §:ään perustuvia ensisijaisia kysymyksiä

- Miten uudessa kunnassa otetaan huomioon, että suomi ja ruotsi ovat Suomen kansalliskieliä?
- Miten turvataan jokaisen oikeus käyttää omassa viranomaisasiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia?
- Miten turvataan jokaisen oikeus saada toimituskirjansa omalla kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi?
- Miten toteutetaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan?
- Miten huolehditaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan?

Tarkentavia kysymyksiä, jotka vastaavat perustuslain 17 §:stä ja 122 §:stä seuraaviin vaatimuksiin

- Kuinka suuria kieliryhmät ovat kunnissa, jotka suunnittelevat liitosta?
- Kuinka suuria kieliryhmät ovat uudessa kunnassa?
- Millaisia ovat kieliryhmiä koskevat väestölliset ennusteet uudessa kunnassa?
- Millä tavalla turvataan luottamushenkilön oikeus käyttää omaa kieltään kunnallisessa toimielimessä?
- Millä tavalla turvataan luottamushenkilön oikeus saada kokouskutsut ja valmisteluasiakirjat omalla kielellään?
- Miten huolehditaan esittelykyvystä kahdella kielellä eri toimielimissä?
- Miten huolehditaan kyvystä tehdä päätöksiä kahdella kielellä?
- Miten huolehditaan kyvystä panna toimeen päätöksiä kahdella kielellä?
- Miten perustetaan täydelliset palveluketjut kahdella kielellä?
- Tarvitaanko kunnan toiminnassa kieliperusteista hallinnon hajautusta?
- Pitäisikö perustaa kielellisin perustein palvelunumeroita, joihin kuntalaiset voivat soittaa?
- Millä tavalla hoidetaan kunnan tiedotustoiminta, ilmoitukset ja tienviitat kielellisestä näkökulmasta?
- Millä tavalla kunta varmistaa, että asianosaiseen otetaan yhteyttä tämän kielellä?
- Millä tavalla kunta varmistaa, että yksittäiset palveluntoimittajat, joihin kunta turvautuu palvelutuotannossa, palvelevat kuntalaisia näiden kielellä?
- Tulisiko olla erityinen kielisääntö, joka hyväksytään sitovan johtosäännön muotoisena?

- Millaisia kielellisiä kelpoisuusvaatimuksia tarvitaan uudessa kunnassa?
- Tulisiko kielellisiä kelpoisuusvaatimuksia hajauttaa niin, että osa kelpoisuusvaatimuksista koskee palvelussuhteita kunnan enemmistökielellä ja osa kunnan vähemmistökielellä (ns. käänteiset kielitaitovaatimukset)?
- Tulisiko kuntien työntekijöille asettaa samat kielelliset kelpoisuusvaatimustasot kuin valtiolla?
- Millä tavalla henkilökunnan kielitaito tarkistetaan työhönottovaiheessa?
- Millä tavalla henkilökunnan kielitaitoa ylläpidetään?
- Millä tavalla varmistetaan, että vapaiden virkojen ja työtehtävien ilmoittelussa otetaan asianmukaisesti huomioon kielelliset kelpoisuusvaatimukset?
- Millä perusteilla henkilökunnalle maksetaan kielilisiä?
- Miten kansalliskielten taito otetaan huomioon palkanmäärittelyssä, joka muodostuu tehtäväkohtaisesta palkanosasta ja henkilökohtaisesta palkanosasta?
- Kumpi kielistä on työkieli, ovatko molemmat kielet työkieliä vai pitäisikö olla nimeämättä työkieltä?
- Kumpi kielistä on kunnallisten toimielinten pöytäkirjakieli vai ovatko molemmat kielet pöytäkirjakieliä?
- Tarvitaanko kieliohjelma sitovien määräysten lisäksi?
- Tarvitaanko uudessa kunnassa kunnallisten palveluiden ”alueellista” hajautusta sen mukaan, missä kielelliset väestöryhmät pääasiassa asuvat?
- Millä tavalla palveluverkostoa muutetaan kielen mukaan?
- Millä tavalla kuntaliitos vaikuttaa kuntayhtymiin ja valtiollisiin virka-alueisiin kielellisestä näkökulmasta?
- Miten kielelliset perusoikeudet yhdistetään kunnalliseen hankintamenettelyyn?
- Millä tavalla kielelliset perusoikeudet otetaan huomioon kunnallisissa laitoksissa ja kunnallisten yhtiöiden toiminnassa?
- Millä tavalla kunta valvoo, että kielilakia ja kunnan sisäisiä kielinormeja noudatetaan?
- Millä tavalla kunta seuraa kielivähemmistön tyytyväisyyttä kielellisten perusoikeuksien toteuttamisessa kunnan toiminnassa?
- Jos kunnan kielellinen asema muuttuu niin, että enemmistökielestä tulee tulevaisuudessa vähemmistökieli ja vähemmistökielestä enemmistökieli, tulisiko todeta, että uuden kunnan kielelliset rakenteet muuttuvat siten, että ne koskevat myös mahdollista tulevaisuuden vähemmistöä?
- Pitäisikö ottaa huomioon mahdollisuus, että kunnan kielellinen asema muuttuu tulevaisuudessa niin, että kaksikielisestä kunnasta tulee yksikielinen, ja tästä syystä määrätä, että sellaisessa tilanteessa kunta hakee edelleen oikeutta olla kaksikielinen kunta?

Sammanslagningsavtalet som en del av
systemet för tryggandet av språkliga
grundrättigheter vid kommunsammanslagningar

10.5.2012

Publikationens titel	Sammanslagningsavtalet som en del av systemet för tryggheten av språkliga grundrättigheter vid kommunsammanslagningar
Författare	Markku Suksi
Justitieministeriets publikation	28/2012 Utredningar och anvisningar
OSKARI nummer	OM 12/014/2012
ISSN-L	1798-7067
ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (PDF)	978-952-259-211-8
URN	URN:ISBN:978-952-259-211-8
Permanent adress	http://urn.fi/URN:978-952-259-211-8
Sak- och nyckelord	kommunindelning, språkliga rättigheter, språklagstiftning

Referat	<p>Granskningen utifrån ett språkligt perspektiv av ett urval sammanslagningsavtal ingångna under perioden 2006–2011 av främst tvåspråkiga kommuner avslöjar en stor diskrepans mellan språkliga grundrättigheters beaktande i sammanslagningsavtalen i förhållande till beaktandet av andra för kommunalförvaltning relevanta grundrättigheter (social trygghet, hälsa och utbildning). Med beaktande av grundlagsutskottets tolkningar av förutsättningarna för kommunsammanslagningar är det möjligt att konstatera, att sammanslagningsavtalet är en central del i den process som bestämmer hur användningen av de två nationalspråken skall konkretiseras i anslutning till kommunsammanslagningen. Sammanslagningsavtalet kan anses utgöra ett dokument i vilket de språkliga konsekvenserna av kommunsammanslagningen synliggörs, och avtalet bör sträva efter att besvara frågan om hur tvåspråkigheten beaktas i den nya kommunen med tanke på de krav som följer av grundlagens 122 § och 17 §. Även om språklagen innehåller viktiga regler om hur nationalspråken skall hanteras i olika sammanhang, lämnas det praktiska genomförandet på den kommunala nivån till stora delar åt de individuella kommunerna och deras interna normer, varvid kommunen skall, med beaktande av grundlagens 22 § trygga nationalspråkens formella och faktiska likställdhet. Sammanslagningsavtalet och den nya kommunens förvaltningsstadga är därför centrala mekanismer för främjandet av språkliga grundrättigheter.</p>
---------	---

FÖRORD

Förverkligandet av grundläggande fri- och rättigheter är i stöd av 22 § grundlagen en central kommunal uppgift. Ett tillfälle då kommunen bör uppfylla sin skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses är kommunsammanslagningar, och på det hela taget verkar det som om stora delar av sammanslagningens innehåll gick ut på att reglera sådana kommunala förvaltningsområden som har anknytning till grundläggande fri- och rättigheter, såsom utbildning och social- och hälsovård. De språkliga grundrättigheterna är emellertid inte beaktade i sammanslagningens avtal med samma genomslagskraft, vilket kan vara ett problem till exempel i situationer som involverar ”gamla” kommuner med olika språkliga bestämmelser och som resulterar i grundandet även ”ny” tvåspråkig kommun. Utredningen avser att ta fram den statsförfattningsrättsliga inramningen av kommunsammanslagningar utifrån ett språkrättsligt perspektiv och mot denna bakgrund föreslå konkreta frågeställningar för behandling vid förhandlingar som de berörda kommunerna är involverade i. Förhoppningen är den att kommunerna mot bakgrunden av denna utredning och de frågor som uppräknats i bilagan kan beakta de språkliga grundrättigheterna på ett konsekvent sätt vid de förhandlingar som är tänkta att leda till en kommunsammanslagning.

Helsingfors den 8 maj 2012

Markku Suksi

Utvecklingschef

Justitieministeriets enhet för demokrati, språk och grundläggande rättigheter

INNEHÅLL

1	INLEDNING	58
1.1	Juridiska utgångspunkter för sammanslagning	58
1.2	Frågeställning och material	59
2	DEN STATSFÖRFATTNINGSRÄTTSLIGA INRAMNINGEN	62
3	ÄNDRINGAR I KOMMUNINDELNINGEN FÅR INTE PÅVERKA KOMMUNENS SPRÅKLIGA STÄLLNING	66
4	ÄNDRINGAR I KOMMUNINDELNINGEN FÅR INTE FÖRSÄMRA SPRÅKGRUPPERNAS MÖJLIGHETER ATT KLARA SIG PÅ SITT EGET SPRÅK	71
5	DE KRAV SOM FÖLJER AV GRUNDLAGENS 122 § OCH 17 § BÖR BEAKTAS VID TILLÄMPNINGEN	74
6	SAMMANSLAGNINGSPROCESSENS STEG	79
7	SAMMANSLAGNINGSAVTALETS INNEHÅLL	83
7.1	Språkliga avtalsklausuler som finns och inte finns	83
7.1.1	Vissa grundförutsättningar	83
7.1.2	Diversifiering	83
7.1.3	Territoriell diversifiering	84
7.1.4	Funktionell diversifiering	85
7.1.5	Övriga hänsyn	86
7.2	Avtalsklausuler som kunde och borde finnas	87
7.2.1	Allmänna ramar för varierande situationer	87
7.2.2	Specifika arrangemang för specifika behov	89
8	DEN NYA KOMMUNENS FÖRVALTNINGSSTADGA	91
9	DEN NYA KOMMUNENS FÖRVALTNING EFTER TREÅRSFRISTEN	94
10	SAMMANFATTNING	96
	BILAGA	99

1 INLEDNING

1.1 Juridiska utgångspunkter för sammanslagning

Enligt 18 § kommunindelningsslagen (1698/2009) kan statsrådet besluta om en sammanslagning av kommuner på gemensam framställning från fullmäktige i de kommuner som önskar bli sammanslagna. Statsrådet har i princip två alternativ att tillgå när ett beslut om kommunsammanslagning fattas, att godkänna eller förkasta framställningen. Kommunernas framställning om sammanslagning kan emellertid förkastas endast om ändringen i kommunindelningen uppenbarligen skulle strida mot målen i lagens 2 § för utvecklandet av kommunindelningen eller mot de i 4 § nämnda förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. En av förutsättningarna för en ändring i kommunindelning som anges i 4 § 4 moment är att när kommunindelningen ändras ska den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Språkliga grunder kan också vara en orsak till att i stöd av 4 § kommunindelningsslagen förkasta framställningen, t.ex. om en enspråkigt svenskspråkig kommun skulle slås ihop med en till befolkningstalet större enspråkigt finskspråkig kommun så, att den svensktalande befolkningssdelen i den nya kommunen blir ett mycket litet mindretal i den nya enspråkigt finskspråkiga kommunen. Då försämras den svenskspråkiga befolkningens ställning i ett språkligt avseende så kraftigt att man kan anse att förutsättningar för en kommunsammanslagning inte finns. Detsamma skulle gälla även omvänt, dvs. om en mindre enspråkigt finskspråkig kommun skulle sammanslås med en större enspråkigt svenskspråkig kommun som bibehåller sin språkliga status.¹

I de allra flesta fallen är försämringen av de språkliga rättigheterna inte så dramatisk att den språkliga minoriteten helt skulle marginaliseras, och ett positivt beslut är att vänta t.ex. i fall där majoritetsspråket i en tidigare tvåspråkig kommun byts till minoritetsspråk i den nya kommunen i och med att de språkliga rättigheterna inte åtminstone på lagnivå borde försämras. En sådan förändring kan dock framstå som dramatisk på mental nivå, men även med tanke på möjligheterna att t.ex. få information på sitt språk från andra kommunala organs protokoll än fullmäktige. I en sådan situation placeras ett större ansvar för förverkligandet av språkliga rättigheter i den nya kommunen på de interna kommunala normerna som antas av den nya kommunens fullmäktige. Det är i själva verket ett positivt beslut som förutses genom 18 § 1 mom. kommunindelningsslagen, då

¹ För ett antal olika sammanslagningssituationer utifrån ett språkligt perspektiv, se *En livskraftig kommun- och servicestruktur*. Utredning av strukturgruppen för kommunalförvaltningen. Del I: Utredningsdel. Finansministeriets publikationer, 5b/2012. Helsingfors: Finansministeriet, 2012, s. 133. Det är att märka att de språkrättsliga bestämmelserna med anknytning till de två nationalspråken skyddar båda språken när de förekommer i mindretal i olika kommuner.

villkor för förkastande uppställs, men bland dessa villkor för förkastandet finns den språkrättsliga hänvisningen i 4 § 4 mom., första satsen. Detta betyder att de kommuner som planerar sammanslagning behöver demonstrera beaktandet av språkliga rättigheter i sammanslagningsprocessen.

Att statsrådet fattar ett positivt beslut med avseende på en kommunsammanslagning betyder inte att tillämpningen av grundlagens bestämmelser om de språkliga rättigheterna tar slut efter kommunsammanslagningen, tvärtom. Det är givetvis först efter kommunsammanslagningen som den nya kommunen bör börja tillämpa språkbestämmelserna i lagstiftningen, inklusive språklagen (423/2003), lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003; härafter i texten språkkunskapslagen) och kommunallagen (365/1995). När det gäller språklagen och språkkunskapslagen är tillämpningen av dem på den nya kommunen automatisk enligt dessa lagars systematik.

1.2 Frågeställning och material

Tvärt emot vad man kanske allmänt tror lämnar språklagstiftningen emellertid tämligen stora delar av den interna administrationen i kommunerna oreglerad. Det är därför kommunens uppgift att inom ramen för sin självstyrelse anpassa den interna kommunala regleringen till de behov som kommunens tvåspråkighet föranleder. Kommunallagens språkbestämmelser och det interna kommunala regelverket är därför minst lika viktiga för de språkliga rättigheternas förverkligande på kommunal nivå som språklagen och språkkunskapslagen. På vilka sätt kan man befrämja de språkliga rättigheterna i tvåspråkiga kommuner efter att kommunsammanslagningen ägt rum och trätt ikraft? Vilka möjligheter finns det att befrämja de språkliga grundrättigheterna redan innan de berörda kommunerna slutgiltigt fastslår, genom sina egna fullmäktigebeslut, att kommunerna skall sammanslås? Vad betyder detta för statsrådets slutliga beslutsfattande i ett sammanslagningsärende?

Dessa frågor är viktiga i sammanslagningsprocesser i och med att riksdagens grundlagsutskott underströk förverkligandet av språkliga rättigheter i sitt utlåtande GrUU 33/2009 rd med anledning av regeringens proposition RP 125/2009 rd med förslag till den kommunindelningsslag (1698/2009), som riksdagen sedermera godkände och som trädde ikraft den 1 januari 2010. Utskottet hänvisade till sitt betänkande om grundlagspropositionen GrUB 10/1998 och framförde att det är ”viktigt att med hänsyn till 122 § 2 mom. i grundlagen beakta att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning eller försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk (GrUB 10/1998 rd, s. 35, se även GrUU 37/2006 rd, s. 8). Utskottet vill poängtera innebörden av detta, men också av de krav som följer av grundlagens 122 och

17 §, när det blir aktuellt att tillämpa det föreslagna 4 § 4 mom. om att tillgodose de språkliga rättigheterna när kommunindelningen ändras.”²

Som basmaterial för denna granskning används, utöver grundlagsutskottets utlåtanden och regeringens propositioner, sammanslagningsavtal från tvåspråkiga kommuner som ingått under tidsperioden 2006 – 2011 enligt följande:³

- Sammanslagningsavtal för Houtskär, Iniö, Korpo och Nagu kommuner samt Pargas stad 2006
- Karleby stad, Kelviå kommun, Lochteå kommun och Ullava kommun -sammanslagningsavtal 2007
- Vörå-Maxmo -sammanslagningsavtal gällande förvaltning, service och verksamheter 2007
- Sammanslagningsavtal för Dragsfjärd, Kimito och Västankfjärd kommuner 2007
- Avtal om ordnandet av förvaltning och service i Sammatti kommun och Lojo stad 2007
- Avtal om ordnandet av förvaltning och service (mellan Ekenäs, Karis och Pojo) 2007
- Avtal om ordnandet av förvaltning och service (Salo region: Finby, Bjärnå, Halikko, Salo, Muurla, Kisko, Suomusjärvi, Kiikala, Pertteli, Kuusjoki) 2007
- Samgångsavtal mellan Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors för bildande av en ny kommun 2008
- Samgångsavtal mellan Oravais och Vörå-Maxmo kommun 2010
- Vasa stads och Lillkyro kommuns sammanslagningsavtal 2011
- Lojo stad, Nummi-Pusula kommun och Sjundeå kommun -utkast till sammanslagningsavtal 2011⁴

² GrUU 37/2006 gavs i anslutning till lagstiftningen om kommun- och servicestrukturreformen (169/2007), som även inbegrep ändringar i kommunindelningenslagen (1196/1997), och upprepar det som grundlagsutskottet framförde i sitt betänkande GrUB 10/1998 avgivet i anslutning till stiftandet av grundlagen och dess 122 §: ”I anslutning till beredningen av ändringar i kommunindelningen är det dock viktigt att upprepa det uttalade kravet i utskottets betänkande om grundlagspropositionen att det ska beaktas att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning eller försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk.”

³ Finansministeriets kommunavdelning tackas härmed varmt för vänligheten att förse detta utredningsarbete med en stor del av de sammanslagningsavtal som använts för analysen.

⁴ Enligt uppgift från den nya kommunens direktör, dvs. Lojo stadsdirektör, godkändes sammanslagningsavtalet den 9 november 2011 i den form som den utarbetats i sammanslagningsförhandlingarna i augusti.

Därtill har vissa enspråkigt finskspråkiga kommuners sammanslagningsavtal beaktats enligt följande:

- Oulun kaupungin ja Ylikiimingin kunnan kuntaliitosselvitys -yhdistymissopimus 2006
- Naantalin kaupungin sekä Merimaskun, Rymättylän ja Velkuan kuntien yhdistymissopimus 2007
- Kalajoen kaupungin ja Himangan kunnan yhdistymissopimus 2008
- Haminan kaupungin ja Virolahden kunnan yhdistymissopimus 2011

Utifrån detta material om 15 sammanslagningsavtal bedöms nedan på vilket sätt språket beaktats vid kommunsammanslagningar och på vilket sätt språket borde beaktas vid kommunsammanslagningar. Det konkreta användningsområdet för utredningen och den förteckning av kontrollfrågor som ingår i bilagan utgörs av de diskussioner och förhandlingar som kommuner involverar sig i med varandra inför kommunsammanslagningar.

Sammanslagningsavtalet bör emellertid inte uppfattas som det enda sättet att trygga språkliga rättigheter vid kommunsammanslagningar, utan verkar sekundärt i förhållande till bestämmelser som finns eller införs i lagstiftningen och bör beakta de relevanta bestämmelserna i grundlagen. Med tanke på en eventuell framtid med större kommuner kan det bli aktuellt att införa fler förpliktande bestämmelser i lagstiftningen för att trygga det språkliga mindretalets ställning (t.ex. de två språkens parallellitet som arbetsspråk inom en kommun och som protokollspråk), och om huvudstadsregionens lokalförvaltning ordnas mot bakgrunden av något slags metropolmodell, behöver den särskilda lagstiftningen innehålla bestämmelser om hur nationalspråken beaktas i en sådan särskild enhets förvaltning. Sammanslagningsavtalen utgör således inte det slutgiltiga svaret på hur de språkliga rättigheterna skall tryggas vid kommunsammanslagningar, men de kan bidra med viktiga delmoment.

2 DEN STATSFÖRFATTNINGSRÄTTSLIGA INRAMNINGEN

Några principiellt viktiga utgångspunkter följer av grundlagsutskottets ställningstagande i GrUU 33/2009 rd:

- a) ändringar i kommunindelningen får inte påverka kommunens språkliga ställning, eller
- b) ändringar i kommunindelningen får inte försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk;
- c) de krav som följer av grundlagens 122 och 17 § bör beaktas när det blir aktuellt att tillämpa 4 § 4 mom. kommunindelningslagen om att tillgodose de språkliga rättigheterna när kommunindelningen ändras.

Grundlagsutskottet verkar i den svenskspråkiga texten anse att princip a) och princip b) är alternativa och kan vid kommunsammanslagningar gälla separat från varandra, medan utskottet antyder att när antingen princip a) eller princip b) förverkligas så bör princip c) beaktas i förhållande till vardera principen. Nyckelordet i c) är *krav*, nämligen de krav som följer av grundlagens 122 § och 17 §. Intressant nog så innehåller den finskspråkiga utformningen av grundlagsutskottets uttalande om principerna a) och b) en starkare villkorlighet.⁵

Utifrån utformningen av de i sammanhanget centrala lagrummen kan 122 § anses innehålla kravet på indelning i sinsemellan förenliga områden och kravet på att de två befolkningsgruppernas möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder, medan 17 § kan anses innehålla kravet på beaktandet av att finska och svenska är Finlands nationalspråk, kravet på vars och ens rätt att hos myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, kravet på vars och ens rätt att få expeditioner på sitt eget språk, antingen finska eller svenska, och kravet att det allmänna tillgodoser den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhällseliga behov enligt lika grunder. Därtill finns i 22 § grundlagen kravet att det

⁵ ”Pykälän 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Tämän johdosta valiokunta pitää tärkeänä lainsäädännössä sen huomioon ottamista, että kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muutoksiin *eivätkä myöskään* huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään.” (författarens kursivering) Formuleringen ”eivätkä myöskään” upprepades i den finskspråkiga versionen av GrUU 37/2006 rd och GrUU 33/2009 rd. Den finskspråkiga formuleringen kunde leda till att man i stället för ”eller” skulle avse ”och”, dvs. att båda principerna borde uppfyllas samtidigt för att en kommunsammanslagning kunde äga rum. I så fall kunde man endast slå ihop enspråkiga kommuner med samma språk och sådana tvåspråkiga kommuner som har samma majoritetsspråk. Det finns emellertid praxis genom kommunsammanslagningar som ägt rum som etablerar uppfattningen om ”eller” i stället för ”och” mellan satserna. Denna i och för sig intressanta frågeställning behandlas inte i detta sammanhang.

allmänna, inklusive kommunerna, ser till att de grundläggande fri- och rättigheterna, däribland de språkliga grundrättigheterna, tillgodoses.

När det gäller grundlagens 122 § så har riksdagens grundlagsutskott i anslutning till reformeringen av regionförvaltningslagstiftningen i GrUU 21/2009 rd tolkat lagrummets 1 mom. och ansett att det innehåller ”kravet på språklig jämlikhet genom att förutsätta att möjligheterna att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder” och ”att de språkliga förhållandena också kan innebära sådana särskilda skäl som medger avvikelser från i och för sig förenliga områdesindelningar”. Av dessa är endast den första delen, kravet på språklig jämlikhet, direkt relevant med avseende på primärkommuner, medan den andra delen främst aktualiseras inom kommunalförvaltningens område i förhållande till samkommuner (förutom i det fall att kommunsammanslagningar föreslås äga rum över landskapsgränser).

När det gäller grundlagens 17 § har riksdagens grundlagsutskott i anslutning till reformeringen av regionförvaltningslagstiftningen i GrUU 21/2009 rd ansett att lagrummet inte endast förutsätter ”att språken ska behandlas formellt lika utan också att den faktiska jämlikheten mellan finskspråkiga och svenskspråkiga garanteras bland annat när samhällelig service organiseras” och ”att det måste ses till att de språkliga rättigheterna enligt grundlagens 17 § fullföljs när de statliga region- och lokalmyndigheternas verksamhetsområden organiseras genom bestämmelser och beslut på lägre nivå än lag”. Utskottet har ansett detta betyda ”bland annat att om en administrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna.”

Den faktiska jämlikheten mellan språken är relevant även på kommunal nivå t.ex. när det gäller kommunsammanslagningar, medan sammanhanget beträffande utlåtandet i övrigt begränsar sig till statliga myndigheter. Det som dock framträder som en för kommunsammanslagningar relevant omständighet är betoningen av val mellan olika organiseringsalternativ, ett val som bör träffas så att de grundläggande språkliga rättigheterna tillgodoses på bästa möjliga sätt. Grundlagsutskottet understryker nämligen att ”de grundläggande språkliga rättigheterna måste vägas in redan när en områdesindelning och ändringar i den bereds”, något som utskottet anser leda till ett behov att genomföra språkkonsekvensbedömningar. Det bör också märkas, att grundlagens 17 § i detta sammanhang inte endast påverkar organisering av förvaltning genom bestämmelser, dvs. olika normer på lägre nivå än lag, utan påverkar organisering av förvaltning också genom beslut, dvs. enskilda avgöranden som sker i förvaltningsverksamhet.


I en enskild beslutssituation som avser ändring i områdesindelning skulle en sådan språkkonsekvensbedömning som grundlagsutskottet förutsätter gå ut på en utredning av ”hur olika tänkbara områdesindelningar tillgodoser den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens faktiska möjligheter att få tjänster på sitt eget språk i enlighet med grundlagens krav”. Det här är relevant även för kommunalförvaltningens del, och en språkkonsekvensbedömning bör i stöd av utskottets tankegångar genomföras redan innan beslutstidpunkten eller senast när beslutet fattas. Detta betyder att en sådan bedömning för kommunsammanslagningars del kan – rentav bör – genomföras på kommunal

nivå som en del av beredningen, men skall genomföras senast i anslutning till det beslutsfattande som äger rum inom statsrådet. Statsrådets beslut som avser ändringar i områdesindelningen utgör enligt utskottet ”laglighetsprövning som grundar sig på kraven i 122 § och 17 § i grundlagen. I ett administrativt perspektiv måste man då välja den områdesindelning som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna.”

I grundlagsutskottets utlåtande 21/2009 rd om regionförvaltningsverken fokuseras främst på statliga organisationsformer. Där påpekas emellertid på ett även för kommun-sammanslagningar relevant sätt, att det ”finns risk för att möjligheterna för dem som hör till en språklig minoritet att få tillgång till tjänster på sitt eget språk [...] ställs på spel inte minst om den språkliga minoriteten blir en mycket liten grupp i periferin”. Grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande att i ett sådant fall går det ”inte i praktiken att tillgodose den språkliga minoritetens faktiska möjligheter att få tillgång till tjänster på samma grunder som den språkliga majoriteten”.

I GrUU 21/2009 rd ansåg grundlagsutskottet att grundlagens 122 § innehåller rättsregler som binder även den verkställande maktens organ när beslut om ämbetsindelning fattas så, att beslutsfattaren har en skyldighet att på förhand bedöma de språkliga konsekvenserna av beslutet och välja utifrån laglighetsprövning det beslutsalternativ som bäst tryggar de språkliga rättigheterna. Beslutsfattarens skyldighet kan baseras på grundlagens 22 § och skyldigheten för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses samt i förväntningen om en grundrättighetsvänlig lagtolkning t.ex. i anslutning till fattandet av enskilda förvaltningsbeslut, såsom statsrådets beslut om kommunsammanslagningar. I Justitiekanslers beslut den 30 oktober 2009 (OKV/1370/1/2009) om regionförvaltningslagstiftningen bekräftades tillämpligheten av grundlagsutskottets ställningstagande inom den verkställande maktens område. Samtidigt klargjordes att administrativa ändamålsenlighetssynpunkter och ekonomiska synpunkter är, i förhållande till grundläggande språkliga rättigheter, sekundära i beslutsfattandet om ämbetsindelning.

Defrågor som uppstår mot bakgrunden av GrUU 21/2009 rd och av omnämmandet i GrUU 33/2009 rd av de krav som följer av 122 § och 17 § grundlagen är hur, när och var man bör, i beredning och beslutsfattande på kommunal nivå, beakta de språkliga grundrättigheternas relevans vid kommunsammanslagningar? Dessa frågor kan bedömas åtminstone delvis utifrån regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturereform samt om ändring av kommunindelningslagen och av lagen om överlåtelseskatt (RP 155/2006 rd), i vilken det ingick en



bedömning av propositionens språkliga konsekvenser i ett särskilt avsnitt rubricerat ”Nationalspråken finska och svenska”. Även om denna tidigare proposition till ändringar i kommunindelningslagen innehöll en bedömning av de språkliga konsekvenserna, ingick ingen sådan bedömning i propositionen till den gällande kommunindelningslagen (1698/2009).⁶

⁶ Kanske var det p.g.a. avsaknaden av en språklig konsekvensbedömning i anslutning till RP 125/2009 rd som ledde riksdagens grundlagsutskott till att i sitt utlåtande GrUU 33/2009 rd inskräpa betydelsen av de språkliga hänsynen vid lagens tillämpning.

ÄNDRINGAR I KOMMUNINDELNINGEN FÅR INTE PÅVERKA KOMMUNENS SPRÅKLIGA STÄLLNING

Principen om att ändringar i kommunindelning inte får påverka kommunens språkliga ställning är alltså en av två möjliga styrprinciper för kommunindelning. Principen härstammar ur grundlagsutskottets betänkande med anledning av propositionen till den gällande grundlagen, GrUB 10/1998 rd, och utgör således en stark tolkningsanvisning för tillämpning av 122 § grundlagen t.ex. med avseende på kommunindelning, något som upprepades i GrUU 37/2006 rd i anslutning till den ändring av kommunindelningslagen som genomfördes med anledning av kommun- och servicestrukturreformen. Av den orsaken fanns det anledning för grundlagsutskottet att upprepa principen i sitt utlåtande GrUU 33/2009 rd med avseende på behandlingen av propositionen till den gällande kommunindelningslagen.

Inledningsvis konstaterades att det kan vara ett problem om en enspråkigt svenskspråkig kommun slogs ihop med en till befolkningstalet större enspråkigt finskspråkig kommun så, att den svensktalande befolkningsdelen i den nya enspråkiga kommunen blir ett mycket litet mindretal. Då försämras den svenskspråkiga befolkningens ställning i ett språkligt avseende så kraftigt att man kan anse att förutsättningar för en kommunsammanslagning inte finns. Detsamma skulle gälla även omvänt, dvs. om en mindre enspråkigt finskspråkig kommun skulle sammanslås med en större enspråkigt svenskspråkig kommun till en ny enspråkigt svensk kommun.

Frågeställningen berördes i regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningslagen och av lagen om överlåtelseskatt (RP 155/2006 rd). I propositionen konstaterades med avseende på nationalspråken finska och svenska att en utgångspunkt för propositionen är att ”de ändringar i kommun- och servicestrukturerna som den förutsätter i praktiken genomförs så att finskans och svenskans ställning inte försämras jämfört med nuläget. Beroende på hur propositionen genomförs kan den ha olika verkningarna för de finsk- och svenskspråkigas möjligheter att använda sitt eget språk och få service på detta språk inom olika områden.” Propositionen beaktar individens språkliga rättigheter i både kommuner och samkommuner och framför att de språkliga rättigheterna är bundna till kommunens och samkommunens språkliga status. Därför ”inverkar ändringar i kommunens språkliga status direkt på de språkliga rättigheterna”. Propositionen fastslår för sin del att detta ”innebär att när kommunsammanslagningar genomförs borde man undvika situationer där en enspråkig svensk eller finsk kommun blir en enspråkig kommun med annat språk eller en tvåspråkig kommun blir enspråkig. Sådana ändringar leder till betydande ändringar i individens språkliga rättigheter. Eftersom en samkommun blir tvåspråkig, om det i samkommunen finns kommuner med olika språk eller en tvåspråkig kommun, kan de språkliga rättigheterna inte förändras avsevärt när en samkommun bildas.”

Beaktandet av de språkliga rättigheterna vid kommunsammanslagningar borde i stöd av propositionen således omfatta både primärkommuner och samkommuner. Utifrån den terminologi som används i propositionen kan man dessutom dra den slutsatsen att begreppsapparaten håller sig inom den ram om språklig bestämning som 5 § 1 mom. språklagen stipulerar och som utgår från enspråkigt finskspråkiga och enspråkigt svenskspråkiga kommuner samt tvåspråkiga kommuner där antingen finskan eller svenskan är majoritetsspråket.

Konsekvensen av detta är att det är särskilt de invånare i den ”gamla” tvåspråkiga kommunen som talar minoritetsspråket som man fokuserar på vid språkkonsekvensbedömning, men även på alla de invånare i den ”nya” kommunen som där kommer att tala minoritetsspråket. Beaktandet av den språkliga minoritetens förändrade ställning från den ”gamla” kommunen till den ”nya” kommunen sker således med beaktande av de gränser som lagrummet uppställer, dvs. 8 % och 3000 personer. Om det finns en möjlighet att minoritetens andel i den nya kommunen sjunker under 6 % eller – på sikt utifrån demografiska prognoser in i framtiden – under 3000 personer, dikterar utgångspunkten i regeringens proposition en negativ hållning till kommunsammanslagningen. Eftersom en betydande del av den kommunala servicen meddelas genom samkommuner eller andra samarbetsformer mellan kommunerna, är det naturligt att propositionen till denna del även argumenterar utifrån principerna i 6 § språklagen.

Propositionen tar också ställning till övergången från enspråkighet till tvåspråkighet. I propositionen konstateras nämligen följande: ”Att en enspråkig kommun blir tvåspråkig eller att en uppgift överförs till en tvåspråkig kommun eller samkommun ökar de språkliga rättigheterna på lagnivå.” Detta gäller i förhållande till den lilla språkliga minoriteten i den ”gamla” enspråkiga kommunen, som uppenbarligen i detta scenario underskrider 8 % och 3000 personer, för den minoritetsbefolkningen, som före sammanslagningen haft tämligen rudimentär service på sitt språk får genom kommunsammanslagningen tillgång till i princip fullständig service på sitt språk. Detta är fallet t.ex. i anslutning till den planerade sammanslagningen av det enspråkigt finskspråkiga Lillkyro med det tvåspråkiga Vasa: de ca 80 svenskspråkiga lillkyrobornas språkliga rättigheter ökar med kommunsammanslagningen då de därefter har rätt till fullständig service på sitt modersmål (frågan som uppstår härvid är hur den nya kommunen tillgodoser dessa personers språkliga rättigheter i den kommunal del som tidigare utgjorde Lillkyro, något som antagligen borde ha beaktats i sammanslagningsavtalet, vilket inte är fallet). Däremot kunde det vara problematiskt att slå ihop t.ex. en mindre enspråkigt svenskspråkig kommun med en större enspråkigt finskspråkig kommun om den språkliga minoriteten i den nya kommunen blir så liten att den svävar nära de gränser som 5 § 1 mom. språklagen uppställer för kommunens enspråkighet. Utöver dessa dimensioner som är direkt kopplade till laglighetsprövning innehåller propositionen avvägningar som gäller det praktiska förverkligandet av de språkliga rättigheterna och som åtminstone delvis utgår ifrån ändamålsenlighetsöverbäganden (se nedan, avsnitt 4).

Ett konkret problem som uppstod vid sammanslagning av Finby kommun, som var tvåspråkig med finsk majoritet, med Salo den 1 januari 2009 (alltså innan riksdagens grundlagsutskott formulerade den tredje av de ovanstående principerna och innan den gällande kommunindelningslagen stiftades) var att den nya kommunen blev enspråkigt

finskspråkig, varmed de svenskspråkiga kommunmedlemmarnas språkliga rättigheter i förutvarande Finby blev märkbart försämrade. I det fallet var det fråga om en kommunsammanslagning som påverkade kommunens språkliga ställning.⁷ Man kan således säga att det inte endast är sammanslagning av enspråkiga kommuner med olika språk som är problematiska, utan också sådana sammanslagningar som involverar t.ex. en tvåspråkig kommun och som utplånar de språkliga rättigheterna för den språkliga minoriteten i den tvåspråkiga kommunen.

Den statsförfattningsrättsliga tolkningen har utvecklats inom detta område på ett sätt som förutsätter ett bättre skydd för den språkliga minoriteten. Finbyfallet är inte direkt jämförbart med den år 2011 föreslagna sammanslagningen av Sjundea med Lojo i och med att båda kommunerna är tvåspråkiga med finska som majoritetens språk. Lojo är visserligen tvåspråkig i stöd av specialbestämmelsen i 5 § 2 mom., sista satsen, och statsrådets förordning om att Lojo på egen ansökan är tvåspråkig,⁸ inte i stöd av den svenskspråkiga befolkningens andel eller numerär. Genom en dylik sammanslagning, om den förverkligas, skulle Lojo bli tvåspråkig med finskspråkig befolkningsmajoritet i stöd av 5 § 2 mom., första satsen, språklagen, dock så att den nya kommunen Lojo skulle bli tvåspråkig i stöd av att antalet svenskspråkiga överstiger 3000 personer, inte p.g.a. att befolkningsminoritetens andel i den nya kommunen skulle överstiga 8 %.

Det förefaller således som om denna av riksdagens grundlagsutskott utvecklade princip inbegrep endast laglighetsprövning utifrån grundlagens och framför allt språklagens perspektiv och att inga ändamålsenlighetsbedömningar är närvarande. Principen om att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning betyder således att om någon av de kommuner som planerar samgång är tvåspråkig eller har en språklig bestämning som avviker från de övriga kommunerna så bör kommunsammanslagningen skötas så att språkets ställning i den nya kommunen inte försämras från vad den varit i den förutvarande kommunen. Avsikten med reglerna är inte att helt och hållet hindra kommunsammanslagningar utan att se till att de språkliga rättigheterna inte försämras vid kommunsammanslagning.

De grundalternativ som finns för att förverkliga denna princip är att endast enspråkiga kommuner slås ihop med varandra eller att endast tvåspråkiga kommuner slås ihop med varandra. Det första alternativet är möjligt i finska förhållanden främst beträffande enspråkigt finskspråkiga kommuner i det inre Finland (och mellan Närpes och Korsnäs i Österbotten). När det gäller enspråkigt finskspråkiga kommuner som sammangår kan man förstås inte utesluta den möjligheten att den svenskspråkiga minoriteten i den nya kommunen blir större än 3000 personer, vilket betyder att den nya kommunens språkli-

⁷ Den enda hänvisningen till svenska i sammanslagningsavtalet om Salo region ingår i punkt 8 om utveckling av kommunens internationella dimension, som anvisar ett anslag ur sammanslagningsbidraget för effektivisering av svenskspråkig service, men av sammanhanget att döma är det fråga om samarbete i riktning mot Sverige, inte svenskspråkig service för de svenskspråkiga kommuninvånarna i den nya kommunen.

⁸ Statsrådets förordning om den språkliga indelningen av ämbetsdistrikt och självstyrelseområden under åren 2003-2012 (1174/2002), 3 § 1(a) punkten.


ga status ändras till tvåspråkig i jämförelse med utgångsläget i kommunerna före kommunsammanslagningen. Av den orsaken, men också av orsaker som sammanhänger med t.ex. den subjektiva rätten enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998) att få utbildning på sitt språk, är det viktigt att det även i sådana sammanslagningsprocesser som omfattar enbart finskspråkiga kommuner ingår en bedömning av de språkliga konsekvenserna hos sammanslagningen.⁹

Det andra alternativet för tillämpning av denna princip är tvåspråkiga kommuner, dvs. kommunsammanslagningar där alla inblandade parter är tvåspråkiga. Bland de sammanslagningsavtal som innefattas i denna utredning återfinns fem sammanslagningsavtal från tiden före den nuvarande kommunindelningens lagen, där man kan säga att grundlagsutskottets betänkande GrUB 10/1998 rd (och i flertalet fall även GrUU 37/2006 rd) togs – medvetet eller omedvetet – i betraktande på detta sätt, nämligen sammanslagningsavtal för Houtskär, Iniö, Korpo och Nagu kommuner samt Pargas stad 2006, Vörå-Maxmo – sammanslagningsavtal gällande förvaltning, service och verksamheter 2007, sammanslagningsavtal för Dragsfjärd, Kimito och Västanfjärd kommuner 2007, avtal om ordnandet av förvaltning och service (mellan Ekenäs, Karis och Pojo) 2007 och samgångsavtal mellan Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors 2008. Efter 2009 har ett sådant sammanslagningsavtal ingåtts, nämligen samgångsavtalet mellan Oravais och Vörå-Maxmo kommun 2010.

Ett sammanslagningsavtal är en överenskommelse mellan kommuner, och även om kommunernas språkliga status inte ändras vore det möjligt för kommunerna att i avtalet ta in bestämmelser som befrämjar förverkligandet av de språkliga rättigheterna för det språk som kommer att befinna sig i minoritetsställning i den nya kommunen. Det verkar som om man just vid dessa sammanslagningsavtal var i någon mån medveten om de språkrättsliga konsekvenserna av kommunsammanslagningen i och med att många av dessa avtal hänvisar till den nya kommunens tvåspråkighet och kan också formulera andra bestämmelser som är relevanta utifrån ett språkligt perspektiv även om dylika bestämmelsers volym ligger på en mycket låg nivå med tanke på att språk är en grundrättighet.

Därtill finns fem sammanslagningsavtal som innefattar både enspråkiga och tvåspråkiga kommuner, nämligen Karleby stad, Kelviå kommun, Lochteå kommun och Ullava kommun 2007, Sammatti kommun och Lojo stad 2007, Finby, Salo, Bjärnå, Halikko, Muurla, Kisko, Suomensjärvi, Kiikala, Pertteli, Kuusjoki 2007, Vasa stad och Lillkyro kommun 2011 och Lojo stad, Nummi-Pusula kommun och Sjundeå kommun 2011. Tre av sammanslagningsavtalen har ingåtts före 2009 och kan kanske anses ligga i linje med GrUB 10/1998 rd, medan två av dem är ingångna efter 2009 och borde följa den tolkning som grundlagsutskottet registrerat i GrUU 33/2009 rd. I dessa fem fall kan man

⁹ Det kunde också vara eftersträvänsvärt att försöka locka sådana enspråkiga kommuner till sammanslagning med tvåspråkiga kommuner som har tämligen stora antal invånare som har det andra språket som sitt modersmål. På så sätt skulle den ”gamla” enspråkiga kommunens invånare med det andra språket få omfattande möjligheter till service på sitt språk i den nya kommunen.



säga att åtminstone en av de ”gamla” kommunernas språkliga ställning påverkas. Därmed borde sammanslagningsprocessen i dessa fall ha beaktat den andra språkliga styrprincipen för kommunsammanslagningar, nämligen att ändringar i kommunindelningen inte får försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk (se nedan, avsnitt 4). Detta har dock inte ägt rum på ett betryggande sätt: medvetenheten om den språkliga dimensionen hos kommunsammanslagningen lyser ofta med sin frånvaro.

4 ÄNDRINGAR I KOMMUNINDELNINGEN FÅR INTE FÖRSÄMRA SPRÅKGRUPPERNAS MÖJLIGHETER ATT KLARA SIG PÅ SITT EGET SPRÅK

Principen om att ändringar i kommunindelningen inte får försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk avser t.ex. situationer där en enspråkig kommun blir tvåspråkig eller överför en uppgift till en tvåspråkig kommun eller samkommun, där det andra språket är majoritetsspråk. Principen har sitt ursprung i grundlagssutskottets betänkande med anledning av propositionen till den gällande grundlagen, GrUB 10/1998 rd, och utgör således en stark tolkningsanvisning för tillämpning av 122 § grundlagen t.ex. med avseende på kommunindelning, något som upprepades i GrUU 37/2006 rd i anslutning till den ändring av kommunindelningslagen som genomfördes med anledning av kommun- och servicestrukturen. Med anledning av denna etablerade tolkningspraxis upprepade grundlagssutskottet principen i sitt utlåtande GrUU 33/2009 rd med avseende på behandlingen av propositionen till den gällande kommunindelningslagen.

Enligt regeringens proposition RP 155/2006 rd och den språkkonsekvensbedömning som ingår i den kan en kommunsammanslagning ”i praktiken försämra de språkliga rättigheterna för minoriteten i kommunen. Förändringarna gäller i praktiken individens faktiska möjlighet att använda och få service på sitt eget språk.” En tvåspråkig kommun har en i 23 § språklagen etablerad skyldighet att betjäna båda språkgrupperna i samma utsträckning på var sitt språk, vilket betyder att den språkliga servicen i en tvåspråkig kommun borde fungera fullt ut på båda språken. Propositionen framför därtill som exempel det sätt på vilket ändringarna berör ”de demokratiska rättigheterna, dvs. rätten att få andra kommunala organs än fullmäktiges protokoll och möteskallelser på det egna språket samt att som förtroendevald få använda sitt eget språk”.

Här är dock propositionens perspektiv annat än ovan i avsnitt 3, som fokuserade på de formella kriterierna för kommunens språkliga status. Det konstateras nämligen i propositionen att förändringarna i erhållandet av service inte enbart beror ”på förändringen i den språkliga statusen utan på hur servicenätverken ändras. Om servicenätverket inte ändras, blir förändringar små.” Propositionen utgår således ifrån att servicenätverken i den nya kommunen kan bibehållas i samma form och samma utsträckning som i någon av de gamla kommunerna. En central omständighet i detta sammanhang utgörs enligt propositionen av det ”hur man förmår sköta personalens språkkunskaper”, dvs. hur språkkunskap beaktas vid anställning och senare i den utbildning som personalen ges. Både rekryteringen och personalutbildningen är omständigheter som den nya kommunen har intresse av att reglera i de bindande stadgor som styr den nya kommunens struktur och funktion.

Det förefaller också ingå ett mått av ändamålsenlighetsöväväganden i regeringens proposition RP 155/2006 rd. Det konstateras nämligen följande: ”Dessutom påverkas servicen i praktiken också av hur stor del av invånarna i kommunen, inom samarbetsområdet och inom samkommunens verksamhetsområde som hör till språkminoriteten [...]” Propositionen framför följande synpunkt: ”I en tvåspråkig kommun och samkommun beror ändringarna i de demokratiska rättigheterna i praktiken på hur stor andel som talar minoritetsspråket i kommunen eller inom samkommunens verksamhetsområde. För att de språkliga rättigheterna skall tillgodoses i praktiken i detta avseende förutsätts att andelen som talar minoritetsspråket i kommunen eller samkommunen inte blir alltför liten. I synnerhet när en enspråkig svensk kommun blir tvåspråkig borde det ses till att när kommunindelningen eventuellt ändras blir de svenskspråkigas andel i den nya kommunen eller den kommun som utvidgas tillräckligt stor eller att svenska är majoritetsspråket. Tillräckligt stor är en sådan andel svenskspråkiga att kommunen i praktiken kan ordna service på bägge språken.”


Hänvisningen till tillräckligt stor andel av personer som hör till den befolkningsgrupp som talar minoritetsspråket framstår i detta sammanhang som ett ändamålsenlighetsövävägande. Propositionen RP 155/2006 rd är härvid på en något annan linje än det senare utlåtandet GrUU 21/2009 rd om regionförvaltningsverken, som anför att tillämpningen av de språkrättsliga lagrummen i grundlagen utgör laglighetsprövning. Viss empirisk evidens föreligger om att en kommun där den språkliga minoritetens andel överskriger 25 %¹⁰ eller 30 %¹¹ vanligtvis förmår ordna sin offentliga service på ett sådant sätt att den språkliga minoriteten anser sina behov vara tillgodosedda. Det problematiska i sammanhanget utgörs således av tvåspråkiga kommuner där den språkliga minoritetens andel understiger dessa nivåer. Det är särskilt i de kommunsammanslagningssprocesser där den nya tvåspråkiga kommunens befolkningsstruktur kommer att inbegripa en dylik mindre språklig minoritet som det är nödvändigt att fästa uppmärksamhet vid språklig service när kommunsammanslagningen förbereds. Det är således framför allt med tanke på sådana kommuner där den språkliga minoriteten är liten som en konkretisering och precisering av de krav som grundlagsutskottet hänvisar till bör ske redan i det skedet då kommunsammanslagningen planeras. Även här är det fråga om laglighetsprövning, men principen styr fokuseringen på frågeställningar som är viktiga för smärre språkliga minoriteter.¹²

De sammanslagningsavtal i vårt urval av avtal som innefattar både enspråkiga och tvåspråkiga kommuner är fem, nämligen Karleby stad, Kelviå kommun, Lochteå kommun och Ullava kommun 2007, Sammatti kommun och Lojo stad 2007, Finby, Salo, Bjärnä, Halikko, Muurla, Kisko, Suomusjärvi, Kiikala, Pertteli, Kuusjoki 2007, Vasa stads och

¹⁰ Kjell Herberts, *Service på svenska och finska – ett medborgarperspektiv*. Vasa: Institutet för Finlandssvensk samhällsforskning vid Åbo Akademi, 2009, s. 18.

¹¹ Linnéa Henriksson, *En- eller tvåspråkiga lösningar – Om språkliga konsekvenser vid sammanslagningar*. Magma pm 2. Helsingfors: Finlands svenska tankesmedja Magma, 2011, s. 11, 29–32, 74, 81.

¹² Med tanke på eventuellt förestående kommunsammanslagningar i större antal och i stöd av särskild lagstiftning bör man sannolikt också öväväga konkretisering och precisering av språkrättsliga krav genom nya bestämmelser i t.ex. kommunallagen.



Lillkyro kommun 2011 och Lojo stad, Nummi-Pusula kommun och Sjundeå kommun 2011. Såsom ovan framfördes så har tre av sammanslagningsavtalen har ingåtts före 2009 och kan kanske antas beakta GrUB 10/1998 rd och GrUU 37/2006 rd, medan två av dem är ingångna efter 2009 och borde följa den tolkning som grundlagsutskottet registrerat i GrUU 33/2009 rd. I dessa fem fall kan man säga att åtminstone en av de ”gamla” kommunernas språkliga ställning påverkas. Därmed borde sammanslagningsprocessen i dessa fall ha beaktat den andra språkliga styrprincipen för kommunsammanslagningar, nämligen att ändringar i kommunindelningen inte får försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk (se nedan). Detta har dock inte ägt rum på ett betryggande sätt: även här lyser medvetenheten om att den nya kommunen är tvåspråkig ofta med sin frånvaro, trots att det är just vid dessa kommuner som man särskilt borde beakta den andra principen.

5 DE KRAV SOM FÖLJER AV GRUNDLAGENS 122 § OCH 17 § BÖR BEAKTAS VID TILLÄMPNINGEN

I förhållande till de två ovanbehandlade styrprinciperna (se avsnitten 3 och 4) utgör grundlagsutskottets hänvisning år 2009 till krav som följer av 122 § och 17 § grundlagen ett tillägg till den tidigare tolkningen. Det är således fråga om en ny dimension som bör beaktas och som kan anses innehålla materiella omständigheter som ansluter sig till precision och nivån av specificitet i kommunsammanslagningsprocessen. Hänvisningen till krav bör ges betydelse i förhållande till båda styrprinciperna, dvs. både a) och b), eftersom sådana krav etableras för båda styrprinciperna. Därtill är grundlagsutskottet uttryckligen av den åsikten att dessa krav bör beaktas när kommunindelningenslagen tillämpas, dvs. när man tolkar innebörden hos 4 § 4 mom.¹³

Ovan konstaterades att 122 § grundlagen anses innehålla kravet på indelning i sinsemellan förenliga områden och kravet på att de två befolkningsgruppernas möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder, medan 17 § kan anses innehålla flera krav, såsom kravet på beaktandet av att finska och svenska är Finlands nationalspråk, kravet på tryggheten av vars och ens rätt att hos myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, kravet på tryggheten av vars och ens rätt att få expeditioner på sitt eget språk, antingen finska eller svenska, och kravet att det allmänna tillgodoser den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhällseliga behov enligt lika grunder. Det är dylika krav som ställs på en kommunsammanslagning inom ramen för båda styrprinciperna.

När kommunsammanslagningen äger rum i linje med den första styrprincipen (se avsnitt 3 ovan) så verkar det i stöd av kommunsammanslagningar som avser tvåspråkiga kommuner som om dessa krav skulle bli beaktade i varje fall på ett indirekt sätt: kommuner som redan tidigare varit enspråkiga uppgår i en ny enspråkig kommun, och kommuner

¹³ Denna synpunkt togs inte i betraktande i Helsingfors förvaltningsdomstols beslut av den 4 april 2012 (12/0335/2), i vilket det var fråga om besvär över beslut av Sjundeå kommunfullmäktige den 9 november 2011 och den 21 december 2011. Förvaltningsdomstolen avslog besvären och konstaterade bland annat att sammanslagningensavtalets punkt 2.2 anför som en förutsättning för ändring av kommunindelningen att man i enlighet med 4 § 4 moment kommunindelningenslagen även sörjer för de svenskspråkiga invånarnas möjligheter att få service på sitt modersmål. Av den orsaken, och då kommunindelningenslagen inte förutsätter en detaljerad utredning om förverkligandet av denna service, kan ändringen i kommunindelningen enligt förvaltningsdomstolen inte anses stå i uppenbar strid med den förutsättning för ändring i kommunindelning som det stadgas om i 4 § 4 moment kommunindelningenslagen. I stöd av förvaltningsdomstolens tolkning kunde man anse, att lagen om kommunindelning borde till denna del preciseras så att grundlagsutskottets krav kunde beaktas även i förvaltningsprocess. Dessa krav bör emellertid påverka förvaltningsmyndigheters, såsom fullmäktiges och statsrådets, verksamhet.

som redan tidigare varit tvåspråkiga fortsätter efter samgången att fungera som tvåspråkiga kommuner. Visserligen förefaller det som om kraven skulle för tvåspråkiga kommuners del behöva preciseras och specificeras i konkreta sätt att tillvarata de språkliga rättigheterna, framför allt mot bakgrunden av 22 § grundlagen, som gäller respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och stipulerar att "[d]et allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses".

Eftersom kommunerna är en del av det allmänna bör även de se till att bl.a. de språkliga grundrättigheterna tillgodoses i sammanslagningsavtalen på samma sätt som andra grundrättigheter (t.ex. 14 § om rösträtt och inflytande, 16 § om kulturella rättigheter, inklusive utbildning, 18 § om näringsfrihet och rätten till arbete, 19 § om rätt till social trygghet och 20 § om ansvar för miljö). Grundlagens 22 § är således utgångspunkten för kommunens skyldighet att även vid en sammanslagningsprocess beakta de grundläggande rättigheterna, vilket i stöd av de här granskade sammanslagningsavtalens materiella innehåll också sker, förutom med tanke på de språkliga grundrättigheterna. Utifrån 22 § grundlagen borde de grundläggande språkliga rättigheterna också finnas med när beslut om kommunsammanslagningar fattas, särskilt i anslutning till sådana kommunsammanslagningar där tvåspråkiga kommuner är inblandade eller där den nya kommunen blir tvåspråkig.

Hur och var bemöts dessa i grundlagen etablerade och genom GrUU 33/2009 rd uttryckta krav av de kommuner som önskar bli sammanslagna? De berörda kommunernas fullmäktige fattar var sitt beslut om att en framställan om kommunsammanslagningen skall inlämnas till statsrådet, så dessa fullmäktigebeslut är ett forum för synliggörandet av svaren på kraven. Eftersom den normativa konkretiseringen av de språkliga grundrättigheterna i sammanhanget avser tiden efter att sammanslagningsbeslutet fattats av statsrådet, dvs. den situation som råder i den nya kommunen efter sammanslagningen, är det i själva verket sammanslagningsavtalet som är centralt i detta avseende, för sammanslagningsavtalet är avsett att binda den nya kommunen under upp till tre år med tanke på de omständigheter som de gamla kommunerna kommit överens om inför den gemensamma framtiden. Sammanslagningsavtalet är en överenskommelse mellan de kommuner som förbereder sammanslagning om hur den framtida nya kommunen skall se ut, vilket betyder att det är i sammanslagningsavtalet som även de språkliga grundrättigheterna skall specificeras.

Den förhandlingssituation som kommunerna som planerar samgång befinner sig i är i princip tämligen öppen, men inte helt fri p.g.a. att det som GrUU 33/2009 rd uppställer som krav som bör beaktas och p.g.a. att 22 § grundlagen förutsätter att de grundläggande rättigheterna tillgodoses. I själva verket så är ett sammanslagningsavtal ett forum (utöver bestämmelser i lag) för att beakta de språkliga skyldigheterna som det allmänna har: genom sammanslagningsavtalet meddelas bindande bestämmelser för den nya kommunen vilka den nya kommunen bör tillämpa och genomföra i sina beslut efter sammanslagningen, t.ex. i förvaltningsstadgan och andra bindande instruktioner. I och med att 50 § 2 mom. kommunallagen och särskilt förarbetena till detta lagrum anvisar

förvaltningsstadgan som det instrument genom vilket de språkliga grundrättigheterna skall förverkligas, understryks förvaltningsstadgans och andra bindande instruktioners betydelse för tvåspråkigheten.¹⁴ Det bör emellertid påpekas att sammanslagningsavtalens användning för tryggheten av språkliga rättigheter inte betyder att lagstiftningsåtgärder vore onödiga för att t.ex. förstärka avtalsbestämmelsernas förpliktande verkan inom detta område. Lagstiftningsåtgärder kan behövas t.ex. för att förstärka de interna kommunala normernas beständighet inom det språkrettsliga området.

Visserligen råder olika situationer i olika kommuner, och varje kommunsammanslagning är på många sätt unik, även ur ett språkligt perspektiv. I vissa kommuner blir den språkliga minoriteten tämligen stor, t.ex. klart över 25 % eller 30 %, vilket betyder att det ”allmänna” språkrettsliga systemet¹⁵ med utgångspunkt i språklagen och språkkunskapslagen möjligen kan fortsätta utan mera omfattande särlösningar eller särskilt omfattande bestämmelser om språk i förvaltningsstadgan och bindande instruktioner. Då är sannolikheten stor för att den enda språkligt bestämda mekanismen inom kommunalförvaltningen förblir den som etableras för skolförvaltningens del i 16 § 2 mom. kommunallagen (även om det på sikt kan bli helt nödvändigt att i lag etablera noggrannare bestämmelser om förvaltning i en tvåspråkig kommun). Visserligen borde bestämmelser om språkkrav vid rekrytering och anställning, upphandling, föredragning och verkställighet av beslut, etc., anses vara behövliga eller åtminstone önskvärda även i en sådan kommun, men minoritetens numerära storlek är då sådan att de språkliga hänsynen blir mer eller mindre automatiskt eller naturligt beaktade på ett sätt som är jämlikt och likvärdigt mellan de två språkgrupperna.

I vissa kommuner blir den språkliga minoriteten emellertid ganska liten och kommer att ligga nära de minimigränser som språklagen etablerar för tvåspråkighet. Även i sådana tvåspråkiga kommuner skall de språkliga grundrättigheterna förverkligas på det sätt som lagstiftningen avser. Detsamma gäller kommuner i vilka den procentuella andelen för den språkliga minoriteten blir liten men det absoluta antalet personer som hör till den språkliga minoriteten tämligen stort.¹⁶ Det är då sannolikt att det ”allmänna”, på språk-

¹⁴ I regeringens proposition 192/1994 konstateras att i en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga kan bestämmas hur invånare som hör till de olika språkgrupperna skall få service på enahanda grunder. I sammanhanget görs en hänvisning till 14 § 2 mom. i den grundrättighetsreform som pågick när kommunallagen antogs. Det framhålls i propositionen att det allmänna skall tillgodose landets finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällseliga behov enligt enahanda grunder och att stadgandet är förpliktande för kommunerna i uppgifter som skall skötas av dem. Kommunen kan enligt propositionen också använda förvaltningsstadgan som ett sätt att styra sin egen förvaltningsapparat, varvid tvåspråkigheten då blir beaktad på tillbörliga grunder i kommunens verksamhet.

¹⁵ Det allmänna systemet består av kategoriseringen av myndigheter, inklusive kommuner, enligt språklagens 5 § och 6 § i enspråkiga och tvåspråkiga myndigheter och av förväntningen att varje myndighet är i stöd av denna kategorisering skickad att meddela fullständig offentlig service inom sitt ämbetsområde på sitt språk eller, om myndigheten är tvåspråkig, på sina språk.

¹⁶ Se t.ex. *En livskraftig kommun- och servicestruktur*. Utredning av strukturgruppen för kommunalförvaltningen. Del II: Regional genomgång. Finansministeriets publikationer, 5b/2012. Helsingfors: Finansministeriet, 2012, s. 25, som för huvudstadsregionens del projicerar att över 70000 svenskspråkiga skulle vara bosatta där, ett antal som mer än väl skulle räcka för flera självständiga kommuner på annat håll i Finland, även om den procentuella andelen skulle ligga på 6,7 %.

lagen och språkkunskapslagen baserade systemet inte räcker till, utan olika språkliga sÄrlösningar behövs utifrån den ram om tillgodoseende som 22 § grundlagen etablerar för att trygga faktisk jämlighet mellan de två språkliga grupperna, inklusive särskilda bestämmelser genom ändringar i t.ex. kommunallagen. Om befolkningsgruppen med minoritetsspråk är nära minimigränsen eller i varje fall under 25 % av den nya kommunens sammantagna befolkning, bör man även blicka framåt i tiden och försöka se till att de språkliga rättigheterna blir tillräckligt väl beaktade med tanke på eventuella demografiska förändringar i den nya kommunens befolkningsstruktur. De preciseringar i sammanslagningsavtalen som existerar gäller i många avseenden grundrättigheter. Där finns stipulationer om hur socialvården, hälsovården, utbildningen och miljöarbetet ordnas, hur kommuninvånarnas deltagande i kommunalförvaltningen ordnas efter sammanslagningen (t.ex. platser i nämnder) och hur de anställdas arbets- och tjänstemannarättsliga ställning tryggas i den nya kommunen. Ibland ingår också skrivningar om att jämställdhetslagens kvotbestämmelser beaktas när nämnder och andra organ skall tillsättas.

Bland alla de grundrättigheter som sammanslagningsavtalen beaktar är det besynnerligt att språk beaktas mera sällan eller just inte alls. Till exempel sammanslagningsavtalet mellan Lojo, Nummi-Pusula och Sjundeå är förvånansvärt tunt beträffande de språkliga rättigheterna: det ingår i sammanslagningsavtalets punkt 2.2. ett konstaterande om att "[n]är kommunindelningen ändras ska den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder", men skrivningen är egentligen en exakt avskrift av 4 § 4 mom., första satsen, kommunindelningsslagen. Detta kan inte anses vara tillräckligt, då det enda stället i sammanslagningsavtalet där det preciseras eller specificeras på vilket sätt de två språkgruppernas möjligheter att få tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder finns i punkt 4.4. om principer för samordning av servicesystem. I den punkten konstateras att "[d]en svenska undervisningschefen ansvarar i den nya kommunen för utveckling av undervisningen på svenska i alla skolformer från småbarnsfostran till vuxenutbildning". Det saknas t.ex. ett konstaterande om att den nya kommunen som bildas är tvåspråkig med finska som befolkningsmajoritetens och svenska som befolkningsminoritetens språk.

I punkt 1 i samgångsavtalet mellan Karleby, Kelviå, Lochteå och Ullava konstateras dock att den nya kommunens svenskspråkiga namn är Karleby och i punkt 2.2. att staden är ett tvåspråkigt tillväxtcentrum. I punkt 2.3. i samgångsavtalet mellan Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors konstateras att kommunerna sammanslås till en ny tvåspråkig kommun. Också sammanslagningsavtalet för Oravais och Vörå-Maxmo identifierar kommunen i punkt 1.2. som tvåspråkig, och nämner samtidigt att den har svenska som majoritetsspråk och definierar svenska om ämbetsspråk. Därtill påpekas i punkt 1.3. om visionen och målsättningen för den nya kommunen att den nya kommunen Vörå är en tvåspråkig skärgårdskommun som har svenska som majoritetsspråk och en livskraftig finsk minoritetsbefolkning. Detta sammanslagningsavtal kunde som modell använda det tidigare sammanslagningsavtalet för Vörå-Maxmo, och det intressanta är att det tidigare Vörå-Maxmo avtalets språkliga skrivningar begränsade sig till visionen om att den nya kommunen är tvåspråkig med svenska som majoritetens språk, medan det senare avtalet innehåller klart mera bestämmelser om språk. Dessa språkbestämmelsers volym är dock fortfarande på en modest nivå.

Sammanställningsavtalet mellan Kimito, Dragsfjärd och Västankfjärd identifierar i punkt 1.3. den nya kommunen Kimitöön som tvåspråkig och förbinder sig i punkt 1.2. om visionen att vara en föregångare i erbjudandet av tvåspråkig service på ett nytt sätt (dock utan att specificera detta nya sätt), medan sammanställningsavtalet mellan Houtskär, Iniö, Korpo, Nagu och Pargas hänvisar i början av punkt 3 till en tvåspråkig skärgård samtidigt som avtalet specificerar detta genom att hänvisa till tvåspråkigheten och intygar att kommunen vårdar språkgruppernas identitet och kulturernas egenart samt levande tvåspråkighet. Den nya kommunen identifieras som en tvåspråkig kommun med svenska som majoritetens språk.

I sammanställningsavtalet mellan Ekenäs, Karis och Pojo konstateras som vision att Raseborg år 2030 erbjuder service både på finska och på svenska, och i punkt 2.2.(2) att den nya kommunen har en klart tvåspråkig profil för tryggheten av service på två språk. Det konstateras särskilt att kommunen deltar i Kommunförbundets avtal om språklig service.¹⁷ Därtill framhålls i punkt 2.(3) att en central verksamhetsprincip utgörs av en god tvåspråkig förvaltningskultur. Trots att Lojo är tvåspråkig nämns tvåspråkigheten inte i sammanställningsavtalet med Sammatti annat än i punkt 12, där man hänvisar till gatu- och vägs skyltar och enligt vilken de förblir finskspråkiga, varefter avtalet hänvisar till att den språkliga indelningen av ämbetsdistrikt, inklusive kommuners språkliga status fastställs på nytt år 2012. Det är kanske till den tidpunkten som den nya kommunen hoppades få anstånd med att fastställa nya gatu- och vägnamn för hela kommunen.¹⁸

Mot bakgrunden av sammanställningsavtalens innehåll förefaller det som om man i sammanställningsprocessen inte fokuserat på de språkliga grundrättigheterna på samma sätt som på de övriga grundrättigheterna. Däremot har man nog i nästan varje sammanställningsavtal citerat de allmänna förutsättningarna för kommunsammanslagning som ingår i 4 § 1 mom. kommunindelningsslagen, nämligen att "[k]ommunindelningen kan ändras, om ändringen förbättrar 1) kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet av service eller kommunens funktionsförmåga i övrigt, 2) servicen eller levnadsförhållandena för invånarna i området, 3) verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller 4) samhällsstrukturs funktionsduglighet i området." De speciella förutsättningarna med avseende på språk är nästan helt utelämnade (även om man också kunde anse att språket utgör en viktig beståndsdel för var och en av de allmänna förutsättningarna).

¹⁷ Här avses uppenbarligen Finlands kommunförbunds projekt "Språkförbindelser i förvaltningen". Se http://www.kommunerna.net/sv/sakkunnigtjanster/svensk-service/projekt/sprakforbindelser_i_forvaltningen/Sidor/tidigare-projekt.aspx. Projektet avser att upprätta ett system av frivillig serviceförbindelse som syftar till att meddela bättre service än vad lagen kräver.

¹⁸ Se beslut med begäran om utredning av biträdande justitiekansler Puumalainen den 31 mars 2011, enligt vilket Lojo stad inte följer språklagen vad gäller skyltning enligt 33 § språklagen.

6

SAMMANSLAGNINGSPROCESSENS STEG

Enligt 8 § kommunindelningsslagen om sammanslagningsavtalet mellan kommunerna upprättas ett sammanslagningsavtal redan innan framställningen om sammanslagningen lämnas till statsrådet för avgörande: "Kommunerna upprättar ett avtal om sammanslagningen av kommunerna där de ska komma överens om åtminstone [...] 2) principerna för ordnandet av den nya kommunens förvaltning, [...]." Enligt 6 § 1 mom. kommunindelningsslagen skall sammanslagningsavtalet fogas till den framställning om ändring i kommunindelningen som de kommuner som önskar bli sammanslagna inlämnar till statsrådet för prövning.

För den nya kommunen som uppstår efter sammanslagningen gäller givetvis 16 § 2 mom. kommunallagen om undervisningsnämndens organisation som obligatorium, men även inom ramen för det lagrummet kan det finnas skäl att tänka på de strukturer för undervisningsförvaltningen som skall existera i den nya kommunen, såsom uppdelningen av den nya kommunens skolverk i två språkligt bestämda linjer, t.ex. så att direktörerna för vardera linjen fungerar som föredragande för var sin sektion inom utbildningsnämnden eller så att de uppträder som skolförvaltningens representanter i en beställarstruktur, om en sådan skapats.

Kommunallagens 18 § 2 mom., fjärde punkten, kunde vara mycket viktig i detta avseende i och med att lagrummet medger utbyggandet av den kommunala förvaltningssapparaten på språklig grund genom bestämmelser i förvaltningsstadgan och andra interna normer av bindande karaktär. Utifrån lagrummet kunde målsättningen vara t.ex. att vid behov inom en kommun upprätta två olika, på språklig grund bestämda förvaltningslinjer för olika kommunala funktioner. Detta kunde vara relevant inom sådana områden som socialvård och hälsovård, men även byggnadsförvaltningen och andra områden är tänkbara.

Regeringens proposition 125/2009 till kommunindelningsslag hänvisar i anslutning till 8 § 1 mom., 6 punkten, om sammanslagningsavtal till nödvändigheten att redan under sammanslagningsprocessen i tvåspråkiga kommuner komma överens även om principerna för förvaltnings- och informationsspråket (vilket tyder på att den allmänna frågeställningen om två parallella förvaltningsspråk kunde lösas genom sammanslagningsavtalet). Propositionens fokusering på språk är i övrigt ganska tunn och består av egentligen av en sats: "Om de språkliga befolkningsandelarna i kommunen förändras till följd av sammanslagningen, ska man komma överens om hur den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder."

Denna konklusion underbyggs i propositionen genom hänvisningar till grundlagens 17 § och 122 § 1 mom. Propositionen nämner att i den bestämmelse som gäller "förutsättningarna för ändring i kommunindelningen föreskrivs om tryggnad av den finsk- och den svenskspråkiga befolkningens ställning på det sätt som grundlagen förutsätter när kommunindelningen ändras. Statsrådet ska kunna förkasta en sådan framställning om

ändring i kommunindelningen som uppenbarligen strider mot detta krav.” Det sägs ingenting om vad propositionen avser med uppenbarhet i detta sammanhang, men uppenbarhetströskeln i statsrådets beslutsfattande kopplas till uppenbarhetskravet i förvaltningsdomstolens behandling av kommunalbesvär i ett sammanslagningsärende. Kravet på uppenbarhet avser enligt propositionen att ”tröskeln för upphävande skall vara hög”.¹⁹

Mot bakgrunden av kommunallagens tämligen allmänna och delvis icke-tvingande bestämmelser uppstår frågan om hur sådana bestämmelser kunde skapas som styr den nya kommunens förvaltning på ett sätt som tillgodoser de språkliga rättigheterna i kommunalförvaltningen? Ett sätt att göra detta är att införa specifika bestämmelser i lag och därmed öka de tvingande bestämmelsernas andel för kommunalförvaltningens del inom det språkrättsliga området. I detta sammanhang är det emellertid möjligt att lyfta fram sammanslagningsavtalet som ett sådant instrument genom vilket man också kan forma den nya kommunens förvaltning: genom klausuler i sammanslagningsavtalet kan man komma överens om att den nya kommunens förvaltningsstruktur skall ha en språkligt sett mera utbyggd organisationsmodell än vad som verkar vara fallet i stöd av ordalydelsen hos de få lagrummen i kommunallagen som reglerar språkanvändning. Sammanslagningsavtalen kan således användas som komplement till bestämmelserna på lagnivå.

Detta är påkallat särskilt med tanke på de hänvisningar till förverkligandet av de språkliga rättigheterna som ingår i förarbetena till de ifrågavarande bestämmelserna i kommunallagen och i kommentarlitteraturen.²⁰ Kommunallagens 16 § 2 mom. och 18 § 2 mom., fjärde punkten, är avsedda att fungera som plattformar för förverkligandet av språkliga rättigheter på ett sätt som använder kommunallagens 50 § 2 mom. som det instrument genom vilket konkreta bestämmelser om beaktandet av språkliga rättigheter på kommunal nivå meddelas i förvaltningsstadgan så att det allmännas aktiva skyldighet att i stöd av grundlagens 22 § befrämja grundrättigheternas förverkligande uppfylls. Om dessa hänsyn tas i beaktande fullt ut i sammanslagningsavtalet, har de kommuner som sammanslås beaktat sådana krav som grundlagsutskottet framhållit i GrUU 33/2009 med tanke på tillämpning av de språkliga grundrättigheterna i den nya kommunen.

Även om man i sammanslagningsavtalet fullt ut tog hänsyn till de språkliga grundrättigheterna, finns det i detta sammanhang ett särskilt problem, nämligen sammanslagning-

¹⁹ Se fotnot 13 med anmärkning om förvaltningsprocess.


²⁰ Heikki Harjula & Kari Prättälä, *Kommunallagen – Bakgrund och tolkningar*. Helsingfors: Finlands kommunförbund, 2004, ss. 193–194, 203, 385; Arno Hannus, Pekka Hallberg & Anne. E. Niemi, *Kuntalaki*. Helsinki: WSOYpro Oy, 2009, ss. 154 f., 307. I detta sammanhang är det viktigt att som utgångspunkt beakta att språklagen innehåller en del bestämmelser som är direkt relevanta för kommuner, såsom 28 §, enligt vilken medlemmar i en tvåspråkig kommuns organ har rätt att använda finska eller svenska vid sammanträden och i skriftliga yttranden eller ställningstaganden till protokollet eller ett betänkande, och 29 §, enligt vilken fullmäktiges möteskallelser och protokoll skall, i tvåspråkiga kommuner, skrivas på finska och svenska. Därtill skall tvåspråkiga kommuners instruktioner och liknande regler utfärdas på finska och svenska. Däremot lämnar t.ex. 29 § en hel del saker åt kommunen och konstaterar att beslut om språket i andra kommunala organs möteskallelser och protokoll fattas av kommunen.

savtalets tidsbegränsade karaktär. Enligt 9 § kommunindelningsslagen om sammanslagningsavtalets giltighet ska sammanslagningsavtalet ”iaktas från och med det att fullmäktige i de kommuner som går samman har godkänt avtalet. Avtalet ska iaktas tills tre år har gått från det att sammanslagningen av kommunerna trädde i kraft, om man inte har kommit överens om en kortare tid eller om det inte redan tidigare blir omöjligt att iaktta någon av avtalsbestämmelserna.” Om man alltså i stöd av sammanslagningsavtalet upprättar en sådan kommunal förvaltningsorganisation som i stöd av bestämmelser i förvaltningsstadgan fullt ut beaktar de språkliga rättigheterna, är det i stöd av ordalydelsen i 9 § kommunindelningsslagen möjligt att efter fristen om tre år ändra på bestämmelser i förvaltningsstadgan till denna del, möjligen även att helt upphäva de språkligt inriktade bestämmelserna när det är fråga om enligt kommunallagen frivilliga arrangemang utanför området för 16 § 2 mom. om skolförvaltning.

Den nya kommunens möjlighet att själv förfoga över sin interna förvaltning är givetvis utgångspunkten, och förväntningen härvid är att de beslutsstrukturer som man kommer överens om i sammanslagningsavtalet består även efter treårsfristen. Juridiskt sett kan dock sådana situationer uppstå där den nya kommunen kanske efter treårsfristen önskar frångå arrangemang som man kommit överens om i avtalet, varvid frågan om avtalets förpliktande verkan över tid uppstår. Bland de sammanslagningsavtal som ingår i denna granskning ingår ett avtal i vilket man försökt förlänga bundenheten till tiden efter treårsfristen. I punkt 1 i sammanslagningsavtalet mellan Houtskär, Iniö, Korpo, Nagu och Pargas ingår en hänvisning till treårsfristen men också en klausul om att avtalsbestämmelsernas huvudprinciper förblir bindande även efter denna treårsfrist, så det finns åtminstone ett exempel bland de sammanslagningsavtal som granskats där man försökt framhålla önskemålet att avtalet inte är tidsbundet, utan åtminstone i vissa avseenden ingånget tills vidare.²¹ En något liknande tanke ingår i sammanslagningsavtalet i Salo region, där det i punkt 1.2. konstateras att kursiverade avtalsbestämmelser avser andra villkor för sammanslagningen än sådana som kommunindelningsslagen reglerar och att dessa kursiverade avtalsvillkor är förpliktande i ett politiskt och moraliskt avseende, även om den juridiska förpliktelsen upphör.

I och för sig finns det ingen orsak att tro att förvaltningsstadgans och andra bindande instruktioners språkbestämmelser försvinner efter tre år av den nya kommunens existens. Kommunens tvåspråkighet är ingenting som kommunen kan förfoga över genom

²¹ Denna moraliska förpliktelse räckte emellertid inte till för att skydda beständigheten av den nya kommunens namn, Västaboland, utan det ändrades fr.o.m. den 1.1.2012 till Pargas. Åbo förvaltningsdomstol beslöt den 30 mars 2012 (beslutsnummer 12/0103/1) att inte upphäva beslutet om ändring av kommunens namn. Enligt förvaltningsdomstolen har sammanslagningsavtalets rättsliga giltighetstid om tre år ”upphört 31.12.2011. Den politiskt och moraliskt bindande verkan som kommunerna utöver detta avtalat om saknar betydelse med tanke på det överklagade beslutets laglighet, i synnerhet med beaktande av att lagen inte ens möjliggör en längre giltighetstid än tre år. [...] Avtalet har inte heller under sin giltighetstid ställt hinder för ordnande av folkomröstning eller annan beredning av en namnändring eller för att fatta ett beslut, enligt vilket namnändringen träder i kraft först efter att giltighetstiden upphört.” Även om det inte var fråga om en språklig bestämmelse i sammanslagningsavtalet, är fallet ett indicium på att man borde överväga att genom lagstiftningsåtgärder utsträcka sammanslagningsavtalens och förvaltningsstadgornas språkrättsligt förpliktande innehåll längre än treårsfristen.



avtalsklausuler utan är något som följer av språklagens bestämmelser. Samtidigt finns det ingen uttrycklig garanti för att det mindre språkets ställning i den nya kommunens förvaltningsstruktur består på längre sikt: det konkreta utförandet av de språkliga grundrättigheterna i den nya kommunala strukturen genom kommunala beslut är något som lagstiftningen lämnar åt de kommunala beslutsfattarna. Det kan emellertid finnas en möjlighet att bygga in en garanti av något slag i den process som leder till kommun-sammanslagning. Om den nya kommunen utifrån bestämmelser i sammanslagningsavtalet under avtalets giltighet upprättar en förvaltningsstadga för den nya kommunen som beaktar de språkliga rättigheterna i den nya kommunen, kan man gärna inte, av hänsyn till 17 §, 22 § och 122 § grundlagen, efter treårsperioden mera upphäva eller försvaga arrangemanget. I detta tänkesätt framstår tre omständigheter som centrala, nämligen sammanslagningsavtalets innehåll, innehållet i den nya kommunens förvaltningsstadga under den första treårsperioden och innehållet i den nya kommunens förvaltningsstadga efter treårsperioden.

7 SAMMANSLAGNINGSAVTALETS INNEHÅLL

7.1 Språkliga avtalsklausuler som finns och inte finns

7.1.1 Vissa grundförutsättningar


Inledningsvis bör påpekas att en ny kommun som uppstår till följd av en sammanslagningsprocess kan i sina interna normer uppvisa en god nivå av språkrättslig reglering trots att man inte i sammanslagningsavtalet nämnt de språkliga hänsynen i någon större utsträckning. Detta gäller i synnerhet för sådana kommuner i vilka ingen av de två språkgrupperna utgör en liten minoritet, utan där den språkliga minoriteten är tämligen stor. Beaktandet av de två språkgruppernas behov är då en naturlig del av det kommunala beslutsfattandet. Utifrån ett språkrättsligt perspektiv är det framför allt sådana nya kommuner i vilka sammanslagningsprocessens språkrättsliga bestämmelser blir viktiga som kommer att ha en förhållandevis liten språklig minoritet, men de är av stor betydelse även i kommuner som till följd av sammanslagningen ändrar majoritetsspråk.

Samtidigt gäller att det inte är möjligt att genom ett sammanslagningsavtal avtala bort språkliga rättigheter så, att man utesluter mekanismer som kan kopplas till 17 § och 122 § grundlagen eller till bestämmelser i språklagen eller språkbestämmelser i annan lagstiftning. Dyliga klausuler i ett sammanslagningsavtal skulle vara uppenbarligen lagstridiga och föranleda en mycket kritisk hållning hos statsrådet i det fall att sammanslagningsprocessen under sådana förutsättningar skulle avancera genom fullmäktigebehandling till en prövning av framställan av statsrådet. Samma gäller den förvaltningsstadga som uppstår i den nya kommunen: språkregler som tas in i de bindande interna normerna får inte strida mot t.ex. språklagen och grundlagen.

I stöd av 22 § grundlagen och 23 § språklagen har kommunerna under sammanslagningsprocessen och även efter den en aktiv skyldighet att befrämja förverkligandet av de språkliga rättigheterna. Man skall alltså inte utgå ifrån förväntningen att det är möjligt att genom sammanslagningsavtalet lösa alla ur ett språkligt perspektiv relevanta frågor och på så sätt uttömma behovet av reglering så, att inga åtgärder behövs i ett senare skede. Det är fullt möjligt att lyfta fram många viktiga frågor i sammanslagningsavtalet, men knappast möjligt att inkludera precis alla frågeställningar i ett sådant avtal.

7.1.2 Diversifiering

När det gäller sammanslagningsavtalets innehåll så kunde där ingå bestämmelser om t.ex. nämnders uppdelning på sektioner utifrån 18 § 2 mom., fjärde punkten, kommunallagen, om det att sektionerna utövar nämndens maktbefogenheter inom sina respektive



områden (inklusive budgetmakt), om språkligt bestämt föredragningsansvar inför respektive sektioner, om förvaltningsområdets uppdelning under sektioner och föredraganden så, att förvaltningsområden möjligen byggs upp utifrån språk, om tjänstemäns och andra anställdas språkkunskapskrav inom respektive förvaltningsområde och inom kommunens allmänna centralförvaltning (där olika former av språklig diversifiering genom uppspjälkning av kommunala verk på språkliga grunder och t.o.m. paritetslösningsgar med tanke på rekrytering av tjänsteinnehavare är tänkbara), om bibehållandet av språkligt bestämd förvaltning och kommunal service i de delar av kommunen som typiskt bebos av de två språkgrupperna och om andra dylika bestämmelser. Det är också möjligt att bestämma, att inte ändra gatu- och vägnamnsskyltarnas ordning för en sådan gammal tvåspråkig kommuns vidkommande vars majoritetsspråk ändras till följd av kommunsammanslagningen.

Ingåendet av sammanslagningsavtalet sker naturligtvis i en förhandlingssituation, och behoven vad gäller språkliga rättigheter kan variera kraftigt beroende på sammanslagningssituation samtidigt som det kanske endast är en del av önskemålen som kan förverkligas i det slutliga sammanslagningsavtalet. Utifrån grundlagens bestämmelser om språkliga rättigheter och offentliga tjänster och utifrån de krav som grundlagen enligt grundlagsutskottet ställer är det dock möjligt att i avtalet tämligen noggrant precisera och specificera de sätt på vilka de språkliga hänsynen tas i beaktande i sammanslagningen och i den nya kommunens organisation. Med tanke på antagandet av en förvaltningsstadga och andra bindande instruktioner för den nya kommunen är det skäl att redan i sammanslagningsavtalet hänvisa till syftet med avtalets språkliga bestämmelser, nämligen att tillämpa och förverkliga grundlagens och kommunallagens bestämmelser om språk. Eftersom varje kommun är olik den andra, måste detaljerna för hur språk beaktas i den nya kommunen preciseras i sammanslagningsavtalet.

7.1.3 Territoriell diversifiering

Territoriell indelning av den nya kommunen är mycket ovanlig och 4 § 2 mom. kommunindelningsslagen talar egentligen emot sådana arrangemang: En kommun ska bestå av ett enda område som bildar en funktionell helhet, om inte statsrådet beslutar något annat i fråga om den regionala enhetligheten utgående från en särskild kommunindelningsutredning. För Lillkyros del inrättas genom sammanslagningsavtalet en regionnämnd som ansvarar för en stor del av de kommunala tjänsterna på den förutvarande kommunens område. Den implicita tanke som skymtar fram och den indirekta språkliga effekten som följer är att den ”regionala” förvaltningen fungerar på finska i det tvåspråkiga Vasa. Detta framgår av t.ex. bestämmelsen om att en representant utnämnd av regionnämnden har, enligt punkt 6.2., närvaro- och yttranderätt i nämnden för tidig fosteran och grundutbildning och i dess finska sektion. Senare i samma punkt konstateras att förvaltningen och serviceutbudet arrangeras så att de motsvarar Lillkyros språkförhållanden, något som verkar styrka uppfattningen om en språklig diversifiering av den nya kommunen så, att denna del av Vasa stad fungerar på finska, i synnerhet som det inte i avtalet ingår några särskilda bestämmelser om den svenskspråkiga befolkningsdelen i Lillkyro. Hänvisningen till administrativa arrangemang i linje med språkförhållandena i

Lillkyro kan möjligen innebära att för den personal som anställs för denna regionförvaltning fastställs sådana språkliga behörighetskrav som inte beaktar det svenska språket. Beroende på hur detta görs kan dessa behörighetskrav också bli problematiska utifrån regeln om att Vasa stad är en tvåspråkig kommun.

På ett något motsvarande sätt utifrån den territoriella diversifieringens perspektiv kan man anse att man förfarit i Nådendal, Merimasku, Rimito och Velkua, där man i sammanslagningsavtalets punkt 2.4.4., i anslutning till en exakt specificering av hur många medlemmar varje nämnd skall ha och från vilka delar av den nya kommunen de skall väljas, även bestämt att man i den nya kommunen tillsätter en skärgårdsnämnd som primärt är avsedd att fungera som ett beredningsorgan men som uppenbarligen också kan tänkas få annan behörighet. Enligt punkt 5 i sammanslagningsavtalet mellan Houtskär, Iniö, Korpo, Nagu och Pargas tillsätts en när servicenämnd för varje kommun del som tidigare utgjorde Houtskär, Iniö, Korpo och Nagu med medlemmar från respektive kommun del och med ansvar och uppgifter som enligt en separat bilaga skall etableras i förvaltningsstadgan och förses med stark besluts makt. Bilagan specificerar också att så kallade regionkontor skall finnas i Houtskär, Iniö, Korpo och Nagu med målsättning att erbjuda praktiskt taget all den service från dessa regionkontor som man fram till kommunsammanslagningen fått vid de självständiga kommunernas centralförvaltning. I Uleåborgs och Ylikiminkis sammanslagningsavtal utlovas att när demokrati verksamheten förverkligas enligt den verksamhetsmodell som Uleåborgs stadsfullmäktige godkände år 1978, vilket bör avse kommun delsfullmäktige.

7.1.4 Funktionell diversifiering

Funktionell diversifiering förekommer i större utsträckning än territoriell diversifiering. Med funktionell diversifiering avses här att olika funktioner förläggs i olika delar av den nya kommunen så, att en viss offentlig tjänsteproduktion upprätthålls i de förutvarande kommunerna. I de fall där regional eller funktionell diversifiering etableras i sammanslagningsavtalet följer vanligtvis också skrivningar om att maktbefogenheter och budgetansvar kan eller bör ges. För Karleby s del konstateras i samgångsavtalets punkt 2.2.(3) att det i kommunkanslier för de gamla kommunerna Kelviå, Lochteå och Ullava i fortsättningen fungerar regionbyråer som erbjuder sedvanliga kommunkansli tjänster åt invånarna i respektive kommun del. I detta avtals punkt 3.2. bestäms också att en gemensam regionkommission grundas för Kelviå, Lochteå och Ullava regioner och att beredningskommissionen utreder möjligheten att inrätta en sektion för dessa kommun delar i byggnads- och miljönämnden. I punkt 4.1 sammanslagningsavtalet mellan Oravais och Vörrå-Maxmo stipuleras att vissa funktioner skall skötas centralt för hela kommunen från någon del av den nya kommunen, som t.ex. att delområdesnämnden för Oravais, placerad i kommun gården i Oravais, leder social- och hälsovården för alla tre områdena i Vörrå, likaså koncentreras kultur- och fritidsavdelningen till Oravais, medan kommunens byggnads- och miljönämnd finns i kommun gården i Maxmo och landsbygdsnämnden i kommun gården i Vörrå.

En liknande funktionell diversifiering mellan de förutvarande kommunerna ingår i punkt 4.1. i sammanslagningsavtalet som ledde till grundandet av Kimitoöns kommun med förvaltnings- och utvecklingsavdelningarna i Dragsfjärd, utbildnings- och grundtrygghetsavdelningarna i Kimito och tekniska avdelningen i Västankfjärd. Sammanslagningsavtalet mellan Vasa och Lillkyro stipulerar i punkt 6.2. att regionnämnden och eventuell annan regionorganisation inom Lillkyro område samt tjänsteinnehavarna inom Lillkyro område delegeras genom instruktioner sådan beslutsmakt som gäller deras egna behörighetsområde. Enligt en specificerande bilaga till avtalet gällande Västankboland består bildningsavdelningen av enheter (svenskspråkig utbildning, finskspråkig utbildning, barndagvård och kultur), och det svenskspråkiga arbetarinstitutet (med en enhet i Houtskär) har en egen rektor, medan det finskspråkiga arbetarinstitutet är under den finskspråkiga undervisningsdirektörens ansvar. Västankboland är således ett exempel på hur man infört en språkligt diversifierad administrativ underbyggnad under förtroendemannanivån. Överlag verkar det vara ganska vanligt att kommunerna i sammanslagningsavtalen uttrycker sin vilja att i den nya kommunen utveckla varje områdes egna särdrag.

7.1.5 Övriga hänsyn

Det är ganska vanligt att tvåspråkiga kommuner, när de i sammanslagningsavtalet bestämmer vilka nämnder den nya kommunen skall ha och hur nämnderna skall bemannas, även tar ställning till den obligatoriska nämnden inom undervisningsförvaltningen som i tvåspråkiga kommuner skall, enligt 16 § 2 mom. kommunallagen, fungera på båda språken. Till exempel för Karleby del bestäms i sammanslagningsavtalets punkt 3.2. att utbildningsnämnden skall under den bindande avtalsperioden ha tio medlemmar, medan de två sektionerna skall ha åtta medlemmar var. Möjligheten till samarbete mellan Karleby och Kronoby inom ramen för kommun- och servicestrukturreformen beaktas genom att sammanslagningsavtalet för Karleby nämner att man, i det fall att Kronoby önskar ingå i samarbetet, är beredd att avtala med Kronoby om grundtrygghetsnämndens sammansättning.

För Vörås del bestäms i sammanslagningsavtalets punkt 3.2. att vad gäller nämndförvaltning så skall det finnas en svensk bildningsnämnd och en finsk bildningsnämnd, medan i Raseborg skall bildningsnämnden ha 13 medlemmar, medan den svenskspråkiga sektionen och den finskspråkiga sektionen skall ha sju medlemmar var. Kimitoön skall enligt avtalets punkt 3.2. ha en utbildningsnämnd med en svensk- och en finskspråkig sektion och Västankboland en elva personer stor bildningsnämnd med en finsk- och tvåspråkig sektion som har nio medlemmar var.

Av naturliga orsaker upptas en relativt stor andel av sammanslagningsavtalens bestämmelser av regler om hur de gamla kommunernas personal skall fortsätta i den nya kommunens tjänst. Personalen står i fokus av orsaker som sammanhänger med anställningsskydd i den lagstiftning som reglerar kommunala tjänsteinnehavares och arbetstagarers anställningsskydd, men även av orsaker som inom ramen för denna lagstiftning härrör sig ur grundlagens bestämmelser, t.ex. 18 § och 125 § grundlagen. Normalt inne-

håller avtalen bestämmelser om att personalen övergår i den nya kommunens tjänst som gamla anställda och att vissa kommunala tjänstemän, t.ex. förutvarande kommuners kommundirektörer, får vissa tjänster eller avgår med pension.

Därtill ingår vanligen bestämmelser om att avlöningsnivåerna i de förutvarande kommunerna harmoniseras i den nya kommunen, t.ex. så att den högsta lönenivån etableras för alla anställda i den nya kommunen efter lönenivåer som tillämpats i den större kommun i vilken mindre omkringliggande kommuner uppgår. Det brukar också ingå skrivningar om rekrytering av ny personal. I de bestämmelser som gäller personalens ställning och rekrytering av ny personal ingår emellertid inte bestämmelser om de språk som anställda i en tvåspråkig kommun borde behärska vid anställning eller vid praktisk förmedling av de kommunala tjänsterna.

7.2 Avtalsklausuler som kunde och borde finnas

7.2.1 Allmänna ramar för varierande situationer

I sammanslagningsavtalen kunde man gott med tanke på de språkliga grundrättigheterna utgå ifrån att det i avtalet ingår en hänvisning till syftet att i stöd av GL 22 § trygga grundläggande språkliga rättigheter enligt GL 17 § och GL 122 §. Därtill borde det i avtalet ingå en klausul om att sammanslagningsavtalets bestämmelser om språk införlivas i den nya kommunens förvaltningsstadga och andra bindande instruktioner, att man i dessa stadgor och instruktioner hänvisar till GL 17 § och 122 § samt till GL 22 § och att man vid beredningen och beslutsfattandet kring dessa kommunala normer beaktar de språkrättsliga syften som förarbeten till kommunallagens relevanta bestämmelser, särskilt i anslutning till 50 § 2 mom., uttrycker. Därtill kunde och rentav borde det i sammanslagningsavtalet ingå ett avtalsvillkor om att kommunen förbinder sig att inte försämra de språkliga rättigheterna genom ändringar i stadgorna och instruktionerna efter att treårsfristen löpt ut. Syftet med dessa stipulationer i sammanslagningsavtalet är att se till att språkliga normer införlivas i förvaltningsstadgan och andra bindande stadgor av den nya kommunens fullmäktige under treårsperioden av sammanslagningsavtalets giltighet och att dessa kommunala språknormer fortsätter att gälla även efter treårsperioden.

Eftersom varje kommun är olik en annan, är det inte möjligt att etablera en allmän uppsättning språkliga normer som kommunerna borde införliva, förutom den fingervisningen, att ju mindre den språkliga minoriteten i den nya kommunen blir (eller där den språkliga majoriteten ändras), desto noggrannare specifikationer och preciseringar borde det ingå i de kommunala normerna om hur befolkningens språkliga grundrättigheter beaktas i den nya kommunen. Därför kan det vara mest meningsfullt att som utgångspunkt använda det att kommunerna som planerar sammanslagning diskuterar de språkliga normerna utifrån en meny av olika alternativ (se bilaga med frågor). Bland alternativen i

menyn kan de kommunala förhandlingsparterna sedan identifiera den specifika uppsättning språkliga normer och mekanismer som först registreras i sammanslagningsavtalet och som efter kommunsammanslagningen införs i de kommunala stadgorna och instruktionerna.

Med utgångspunkt i bestämmelsen om kommunal skolförvaltning i 16 § 2 mom., som förutsätter att i en tvåspråkig kommun skall för undervisningsförvaltningen tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen och att ledamöterna i organen eller sektionerna väljs bland personer som hör till respektive språkgrupp, kunde man tänka sig att de kommunala bestämmelserna fokuserar på det som blir utanför området för denna tvingande normering. För skolförvaltningens del kunde sammanslagningsavtalet stipulera t.ex. att om nämnden är uppdelad i två sektioner så använder sektionerna nämndens makt (inklusive budgetmakt), att föredraganden föredrar ärenden för avgörande på sektionens språk, och att besluten förbereds, avgörs och verkställs på respektive språk. Detta är viktigt med tanke på att rätten till utbildning är en grundrättighet på samma sätt som rätten till eget språk, och beslut i individuella fall men även i övrigt bör av den orsaken beredas, fattas och verkställas på partens språk. Därtill kunde man beakta den eventuella förekomsten av så kallad beställarmodell för produktion av undervisningstjänsterna genom att i avtalet bestämma att den beställande tjänstemannen skall vara kapabel att genomföra beställningen på skolans språk. Detta är nödvändigt p.g.a. att förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet (986/1998) förutsätter utmärkt förmåga i skolans undervisningsspråk av både rektor och lärare, vilket för en skola som fungerar på kommunens minoritetsspråk betyder att den beställande tjänstemannens språkliga behörighetsvillkor behöver fastställas till en tillräckligt hög nivå. Dyliga avtalsbestämmelser kunde användas för att t.ex. åstadkomma en språklig diversifiering av undervisningsförvaltningen i den nya kommunen så, att de två språken framstår som egna ansvarsområden inom undervisningsverket eller utgör var sitt undervisningsverk.


Såsom det framgår av den genomgång av sammanslagningsavtal som företagits i avsnitten ovan så är det tämligen vanligt att kommunerna uttrycker åtminstone något om bildningsväsendets nämndstruktur och möjligen även om tjänstemannaorganisationen utifrån ett språkligt perspektiv. Däremot förekommer det just aldrig att sammanslagningsavtalen skulle anlägga ett språkligt perspektiv på andra kommunala förvaltningsområden inom ramen för 18 § 2 mom., fjärde punkten, kommunallagen, även om detta vore fullt möjligt. Det är tänkbart att uppdelna nämnder såsom grundtrygghetsnämnden och hälsovårdsnämnden och även andra nämnder på språklig grund i sektioner och komma överens om att sektionerna använder nämndens makt (inklusive budgetmakt), att föredraganden föredrar på sektionens språk och att besluten förbereds, avgörs och verkställs på respektive språk. Detta är viktigt med tanke på att det är fråga om grundrättigheter, och beslut i individuella fall men även i övrigt bör av den orsaken beredas, fattas och verkställas på partens språk. Även beställarmodellen för produktion av kommunal service kunde genomföras på det sätt som ovan anfördes beträffande bildningsväsendet. Dyliga avtalsbestämmelser kunde användas för att t.ex. åstadkomma en språklig diversifiering av de olika förvaltningsområdena i den nya kommunen så, att de två språken framstår som egna ansvarsområden inom det kommunala verket eller utgör var sitt verk.

7.2.2 Specifika arrangemang för specifika behov

Den förvaltningsstadga som kommunens fullmäktige enligt 50 § kommunallagen godkänner intar en central ställning vid förverkligandet av tvåspråkigheten i kommunen. Förvaltningsstadgan och andra bindande instruktioner och stadgor som godkänns bör således reflektera det sätt på vilket kommunen avser att med utgångspunkt i 22 § grundlagen förverkliga de grundläggande rättigheterna i kommunen utifrån 17 § och 122 § grundlagen. Andra specifika grundlagsbestämmelser som kan vara relevanta i sammanhanget är t.ex. 118 § 2 mom. om föredragandens ansvar för beslut som fattats på föredragningen och 125 § 2 mom. om allmänna utnämningsskäl. Sammanslagningsavtalet som inbegriper skapandet av en tvåspråkig kommun borde således innehålla klausuler som avser beaktandet av att finska och svenska är Finlands nationalspråk, de två befolkningsgruppernas möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket enligt lika grunder, vars och ens rätt att hos myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, vars och ens rätt att få expeditioner på sitt eget språk, antingen finska eller svenska och tillgodoseendet av den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder. I det fall att man vid sammanslagningsförhandlingarna finner det ändamålsenligare att för den nya kommunen stipulera om godkännandet av en särskild språkstadga genom fullmäktiges beslut, är det säkerligen möjligt. En sådan språkstadga kunde innehålla närmare bestämmelser om språkkrav för vardera språket vid anställning i kommunala anställningsförhållanden, vid beredning av beslut, beslutsfattande och verkställighet av beslut samt vid upphandling av tjänster och varor för kommunen.

Sammanslagningsavtalet och i förlängningen den kommunala normen, t.ex. förvaltningsstadgan och språkstadgan, skulle då uppta språkkrav för vardera språket för olika kategorier anställda t.ex. utifrån den klassificering i utmärkta, goda och nöjaktiga kunskaper som ingår i språkkunskapslagen, men också bestämmelser om prövning av språklig kompetens vid anställning och upprätthållandet av språklig kompetens efter anställning. Sammanslagningsavtalet kunde också ta ställning till sådana språktillägg som den nya kommunen borde erbjuda sina tjänsteinnehavare utifrån ett tvåspråkighetsperspektiv. Därtill kunde sammanslagningsavtalet överväga att identifiera arbetsspråket i kommunen, antingen så att ett av de två språken väljs som det interna arbetsspråket eller så att båda språken används som arbetsspråk. Samtidigt kunde detaljerna kring detta val utvecklas med tanke på språket i föredragningslistor, protokoll och andra kommunala dokument. Dylika bestämmelser skulle leda till att tvåspråkigheten beaktas genomgående i den kommunala verksamheten, t.ex. vid upphandlingen av olika sociala och hälsovårdstjänster så att båda språken blir beaktade på ett likvärdigt sätt vid bestämning av upphandlingsspecifikationerna.

I anslutning till sammanslagningsavtalet kan man också överväga klausuler om inrättandet av ett särskilt språkprogram i tillägg till de bindande bestämmelserna om språk. Ett sådant språkprogram kunde då också uppfattas som ett strategidokument som uttrycker riktningen på kommunens tvåspråkighetsarbete och upplyser kommuninvånarna, potentiella nya anställda och företag som övervägar etablering i kommunen om hur kommunen tänker sig som en aktör i det tvåspråkiga samhället. Dylika strategidokument kunde också konkretisera de sätt på vilka den nya kommunen säkerställer funk-



tionaliteten hos sina servicekedjor med tanke på förverkligandet av de språkliga rättigheterna och på vilka sätt den nya kommunen planerar förverkligandet av de språkliga rättigheterna i den nya kommunens konkreta verksamhet.

I ett sammanslagningsavtal kan man också gå in på olika mera detaljerade bestämmelser, såsom inrättandet av kundbetjäningstelefoner på de två språken inom olika förvaltningsområden och köp av tjänster på ett av språken från annan kommun eller av privat tjänsteproducent. Det kan också vara viktigt att i sammanslagningsavtalet komma överens om hur kommunala affärsverk och bolag ordnar sin service och sin betjäning i förhållande till kommuninvånarna, inklusive sammansättningen på de direktioner som inom kommunalförvaltningen har ansvar över dessa. Möjlighet att för dessa direktioners del ha sektioner bestämda på språklig grund kunde tas i betraktande. Sammanslagningssavtalen gäller de primärkommuner som kommer att sammanslås till en ny kommun, men i flertalet avtal beaktas också samkommuner och andra former av kommunalt samarbete. Samkommuner är separata rättssubjekt, men i anslutning till kommunsammanslagningar kan det också vara relevant att fråga sig hur språken skall beaktas i de samkommuner i vilka den nya kommunen kommer att ingå genast efter beslutet om kommunsammanslagningen eller i framtiden. När det gäller dylika, utanför primärkommuner verkande tjänsteproducenter, såsom privata tjänsteproducenter, samkommuner eller andra kommuner, är det viktigt att notera, att en tvåspråkig kommun inte befrias från sitt ansvar att ordna dylika tjänster på båda språken, inte heller från sitt övervakningsansvar med avseende på leveransen av de språkliga tjänsterna.

När det gäller den nya kommunens förvaltningsstadga och andra bindande instruktioner borde de antas med sådant innehåll som sammanslagningsavtalet preciserar och med hänvisningar till syftet med de preciserande bestämmelserna, nämligen att trygga de språkliga rättigheterna inom ramen för 17 § 1 och 2 mom. och 122 § 1 mom. grundlagen och mot bakgrunden av 22 § grundlagen. Utgångspunkten är således att 50 § 2 mom. om kommunens förvaltningsstadga används för att förverkliga det syfte som lagsstiftaren definierat i förarbeten till kommunallagen och som avser tryggheten av de språkliga grundrättigheterna. För att göra detta borde de kommuner som kommer att sammanslås redan i sammanslagningsavtalet komma överens om ett tillräckligt precist innehåll för beaktandet av nationalspråken i den nya tvåspråkiga kommunens organisatoriska normer så att avtalets innehåll kan överföras till de organisatoriska normerna omedelbart efter kommunsammanslagningen.

Den nya tvåspråkiga kommunen har en skyldighet att i stöd av 22 § grundlagen att se till att de grundläggande språkliga rättigheterna tillgodoses även i det fall att man inte gått in för att precisera hanteringen av de två nationalspråken i sammanslagningsavtalet. Därför är förväntningen den att den nya kommunen utnyttjar de av kommunallagen erbjudna möjligheterna till att meddela språkrättsligt relevanta bestämmelser i sin förvaltningsstadga eller andra interna normer av bindande slag. Det är dock viktigt att redan under sammanslagningsprocessen vara medveten om vilka språkrättsliga behov det är som kommer att gälla i den nya kommunen och precisera i avtalet de sätt för tillgodosendandet av språkliga grundrättigheter som man åtminstone kommer att införa i den nya kommunens interna normer.

Därtill kan de språkrättsliga bestämmelserna givetvis ytterligare preciseras och förbättras i de organisatoriska normerna, men avtalsklausulerna kan inte försvagas utan att ett problem av kontraktuell natur uppstår. När den nya kommunen bereder de organisatoriska normerna, bör syftet att trygga de grundläggande språkliga rättigheterna framgå av beredningen som tillställs fullmäktige, men ännu viktigare är att de bindande organisationsnormerna innehåller en ingress i vilken detta syfte anges eller att de bindande organisationsnormerna innehåller uttryckliga bestämmelser i vilka det hänvisas till detta syfte och till grundlagens språkrättsliga bestämmelser. Genom en sådan syftesformulering påverkas tolkningen av kommunens organisatoriska bestämmelser i en för de språkliga grundrättigheterna positiv riktning.

Tanken är således att de språkliga bestämmelserna överförs från sammanslagningsavtalet till förvaltningsstadgan och till de bindande instruktionerna av fullmäktige i den nya kommunen på samma sätt som övriga normativt relevanta bestämmelser i sammanslagningsavtalen överförs till de kommunala normerna. I sammanslagningsavtalet mellan Kalajoki och Himango förpliktar sig kontrahenterna till att göra nödvändiga ändringar i Kalajokis förvaltningsstadga och instruktioner, medan avtalet mellan Vasa och Lillkyro


utlovar att man genom instruktioner delegerar beslutsmyndighet till regionnämnden och de regionala tjänsteinnehavarna. Stipulationer av motsvarande slag ingår i ett flertal av sammanslagningsavtalen.

Bestämmelserna i förvaltningsstadgan och de bindande instruktionerna bör således för- ses med det uttryckliga syftet att tillgodose förväntningarna enligt 17 § och 122 § grund- lagen för att förverkliga 22 § grundlagen och dess skyldighet att trygga grundrättighe- ter, inklusive de språkliga grundrättigheterna. Dylika syftesformuleringar är avsedda att öka den bindande karaktären hos bestämmelserna i förvaltningsstadgan, trots att sam- manslagningsavtalet inte gäller efter tre år. Eventuella fullmäktigebeslut som försvagar arrangemangen kan överklagas av kommuninvånarna genom kommunalbesvär mot bakgrunden av de relevanta grundlagsbestämmelserna.

En annan konsekvens av sammanslagningsavtalet som man ibland ser i avtalen är att parterna förbinder sig att genomföra nödvändiga förändringar i de samkommuners grundavtal som berörs av kommunsammanslagningen. Avsikten härvid är att grundavta- len ändras så att de beaktar och motsvarar situationen efter kommunsammanslagningen. I vissa fall upplöses sådana samkommuner som de sammanslagna kommunerna har haft tillsammans före sammanslagningen. I avtalet mellan Karleby, Kelviå, Lochteå och Ull- lava stipuleras att Karleby regions folkhälsosamkommun upplöses och personalen över- går i Karlebys tjänst som gamla anställda och i avtalet mellan Oravais och Vörå-Maxmo att samkommunen för fastighetsservice för folkhälsoarbetet i O-V-M upphör, medan avtalet mellan Fredrikshamn och Virolahti förutsätter att Virolahti upplöser servi- cesamarbetet med Miehikkälä.

Det finns en klausul i sammanslagningsavtalet mellan Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors enligt vilken den nya kommunen är medlem i Helsingfors och Nylands sjuk- vårdsdistrikt, men erkänner möjligheten för i första hand den befolkning som bor inom förutvarande Strömfors kommuns område att få sina specialsjukvårdstjänster vid Ky- menlaakson sairaanhoitopiiri (Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt) och registrerar utfäs- telsen att den nya kommunen och Kymenlaakson sairaanhoitopiiri ingår ett separat avtal om denna vård.²² Sammanslagningsavtalet kan alltså också ha konsekvenser för sam- kommuner och den service de erbjuder, vilket föranleder den observationen att de tvåsp- råkiga kommuner som planerar samgång även bör tänka ut modeller för förverkligandet av språkliga rättigheter i de samkommuner där den nya kommunen kommer att vara medlem och modeller för förverkligandet av språkliga rättigheter i den nya kommunen med tanke på de funktioner som t.ex. efter en upplösning av samkommunen tillfaller den nya kommunen.

²² Den situation som föresvävas här förefaller likna det byte av specialsjukvårdsdistrikt från HNS till Päi- jät-Häme som Mörskom beslöt om men i vilket fall Mörskom samtidigt godkände att de svenskspråkiga Mörskomborna får fortsätta att använda HNS tjänster inom specialsjukvården. Situationen verkar således falla inom de ramar som uppställs i HFD 2004:107 om individuellt val för överskridning av administrativ gräns.



Samtidigt kan det vara av stor betydelse utifrån ett språkligt perspektiv att beakta den nya kommunens förhållande till statliga ämbetsdistrikt, vilket sällan är fallet i de sammanslagningsavtal som granskats i detta sammanhang. Ett enda exempel härvidlag utgörs av sammanslagningsavtalet mellan Ekenäs, Karis och Pojo som innehåller en klausul enligt vilken man hemställer hos inrikesministeriet att när beslutet om ändring i den kommunala indelningen fattas tillförordnas den nya kommunen Raseborg att höra till samma domkrets och förvaltningsområden som Ekenäs stad hörde till år 2007. Sammanslagningsavtalet mellan Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors utmärker sig genom att specificera att den nya kommunens gränsområden kan lösgöra sig från avtalet, vilket tyder på att ändringar i kommunindelningen kan bli aktuella även i framtiden.


Det bör noteras att vare sig klausuler i sammanslagningsavtalet eller bestämmelser i de interna normerna befriar kommunen från skyldigheter som den har enligt gällande lag. Även om sammanslagningsavtalet och de interna normerna skulle innehålla bestämmelser om språk kan både grundlagen och den vanliga lagstiftningen, såsom 6 § hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) och 40 § socialvårdslagen (710/1982), och även förordningar, såsom förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet (986/1998), innehålla längre gående förpliktelser inom det språkrättsliga området än vad som registrerats i sammanslagningsavtalet och förvaltningsstadgan. I sådana fall har kommunen och samkommunen en skyldighet att verka såsom de högre stående reglerna föreskriver. Därtill kan de ha en skyldighet t.ex. i stöd av 23 § språklagen och 22 § grundlagen att ytterligare befrämja de språkliga rättigheterna genom sådana ändringar i de interna normerna i den nya kommunen som kan behövas, oavsett vad sammanslagningsavtalet och de därav följande interna normerna i den nya kommunen föreskriver.

När det gäller tiden efter treårsfristen, då sammanslagningsavtalet inte mera gäller, består det juridiska problemet av det hur man skyddar förvaltningsstadgans och de övriga organisatoriska bestämmelsernas fortbestånd inom den nya kommunen. I och för sig finns det ingen orsak att tro, att de språkrättsliga arrangemangen försvinner så snart treårsfristen gått ut. Det sannolika är nämligen att de språkrättsliga arrangemang som man kommit överens om vid sammanslagningen fortsätter att gälla p.g.a. att det behov som föranlett dessa arrangemang är bestående.

I den mån det språkliga mindretalet är politiskt sett i svag position i den nya kommunen kan det emellertid uppstå situationer där den politiska majoriteten önskar modifiera de språkliga bestämmelserna i negativ riktning. Den primära skyddsmekanismen skulle härvid bestå av möjligheten att på laglighetsgrunder anföra kommunalbesvär över fullmäktiges beslut som försvagar de språkliga arrangemangen i de organisatoriska normerna och som således går emot bestämmelserna i det i och för sig icke-bindande sammanslagningsavtalet.

Det argument som man borde kunna bygga upp i sammanhanget går ut på att hävda, att bestämmelserna i 17 § 2 mom., 22 § och 122 § 1 mom. grundlagen skyddar de språkrättsliga arrangemangen i de kommunala normerna och att den ursprungliga avsikten med dessa normer inför sammanslagningen och i den nya kommunens fullmäktige varit att på sikt trygga de krav som grundlagsutskottet hänvisat till i sitt utlåtande GrUU 33/2009 rd. Det finns givetvis ingen garanti för att förvaltningsdomstolen låter sig övertygas av denna argumentering, men eftersom den därtill kan grundas i det syfte som 50 § 2 mom. kommunallagen enligt förarbetena har, borde det inte vara orealistiskt att tänka sig att förvaltningsdomstolen i ett dylikt fall skulle tolka situationen på ett sätt som är gynnsamt för de grundläggande rättigheterna.

Samtidigt som man etablerat de språkrättsliga arrangemangen i de interna normerna och menar att de skyddas av grundlagens bestämmelser är det skäl att beakta, att det exakta innehållet i de interna kommunala normernas språkrättsliga bestämmelser inte behöver uppfattas som oföränderligt i all framtid. Grundlagsbestämmelserna kan vanligtvis inrymma olika alternativa sätt att ordna de språkliga grundrättigheterna, så länge som de eventuella förändringar som kommunen önskar företa längre fram består av likvärdiga lösningar som inte försämrar den språkliga minoritetens rättigheter i kommunen. Därför behöver inte varje ändring av t.ex. förvaltningsstadgans språkbestämmelser förväntas leda till att förvaltningsdomstolarna upphäver fullmäktigebeslutet genom vilket dylika ändringar införts: om fullmäktigebeslutet tillgodoser den språkliga minoritetens språkrättsliga behov på ett sätt som är likvärdigt i jämförelse med det tidigare arrangemanget, kan det nya arrangemanget vara fullt acceptabelt.



Det processtänkande som föranleds av kommunindelningens systematik med de tre stegen (sammanslagningssavtalet, den nya kommunens förvaltningsstadga under treårsperioden, den nya kommunen efter treårsperioden) kan kompletteras med vissa demografiska observationer. I kommuner där de två befolkningsgrupperna är ungefär lika stora kan det hända att den befolkningsdel som under sammanslagningstidpunkten utgjort den språkliga minoriteten i den nya kommunen och kommer i åtnjutande av förvaltningsstadgans språkrättsliga bestämmelser i förlängningen ökar i antal och omvandlas till den språkliga majoriteten. Konsekvensen för den förutvarande majoriteten i ett dylikt scenario är att den blir en språklig minoritet, varmed den i sin tur bör komma i åtnjutande av de språkrättsliga arrangemang som kommunen i sammanslagningsskedet införlivat i kommunens interna normer.

Situationen är betydligt besvärligare i en sådan kommun som uppstått till följd av en kommunsammanslagning vid vilken den språkliga minoriteten är mycket liten. Då hotas kommunen av ändring av språklig ställning genom att den språkliga minoritetens andel sjunker under 6 % eller under 3000 personer. I en dylik, för den språkliga minoriteten dramatisk situation omvandlas kommunen från tvåspråkig till enspråkig, men även i ett sådant fall kan man tänka sig att tvåspråkigheten fortsätter, nämligen genom att kommunen på egen ansökan definierar sig själv som tvåspråkig i stöd av specialbestämmelsen i 5 § 2 mom., sista satsen, språklagen och statsrådets förordning i ärendet.²³ Möjligen kunde man tänka sig att redan i sammanslagningssavtalet även beakta en dylik demografisk eventualitet.

²³ Det bör inte heller uteslutas att man genom lag definierar vilka kommuner som är tvåspråkiga. Detta kan vara nödvändigt i synnerhet beträffande huvudstadsregionen, där en eventuell särskild lag om lokalförvaltningsmodellen, om en sådan stiftas, samtidigt borde specificera hur områdets tvåspråkighet framkommer vid huvudstadsregionens förvaltning.

10 SAMMANFATTNING

Granskningen av ett urval sammanslagningsavtal ingångna under perioden 2006–2011 utifrån ett språkligt perspektiv har avslöjat en stor diskrepans mellan språkliga grundrättigheters beaktande i sammanslagningsavtalen i förhållande till beaktandet av andra för kommunalförvaltning relevanta grundrättigheter. Redan detta faktum i sig ger anledning att framhålla de språkliga grundrättigheternas betydelse i sådana sammanhang där någon av de kommuner som önskar gå samman med en annan kommun är tvåspråkig eller där den nya kommunen blir tvåspråkig. Då man dessutom beaktar grundlagsutskottets tolkningar av förutsättningarna för kommunsammanslagningar står det klart att sammanslagningsavtalen är en central del i den process som bestämmer hur användningen av de två nationalspråken skall konkretiseras i anslutning till kommunsammanslagningen.


Ovan har konstaterats att det råder en stor obalans vid beaktandet av olika grundläggande rättigheter i sammanslagningsavtalen. Rätten till social trygghet, rätten till hälsa, rätten till utbildning och rätten till deltagande är vanligtvis beaktade på en hög nivå av konkretion och utifrån ett framåtblickande perspektiv på ett sätt som i de flesta fallen resulterar i en god sammantagen nivå beträffande avtalsklausulers innehåll, medan de språkliga grundrättigheterna etableras i sammanslagningsavtalen i form av ett tunt ytskikt, om alls. Utifrån ett grundrättighetsperspektiv borde både volymen och den kvalitativa nivån på regleringen av de språkliga grundrättigheterna höjas så att dessa rättigheter skulle få en med övriga för kommuner relevanta grundrättigheter jämförbar ställning i sammanslagningsprocessen och i den nya kommunens verksamhet efter sammanslagningen. Ett jämförelseobjekt för hur omfattande den språkliga regleringen i en tvåspråkig kommun kunde vara utgörs av den statliga regleringen med avseende på språk: det finns över 200 lagar och förordningar som tillämpar principen om de två nationalspråken, vilket betyder att den språkliga regleringen egentligen genomsyrar all normgivning i Finland på statlig nivå. Den språkliga regleringens volym och materiella nivå behöver givetvis inte uppnå samma höjder i tvåspråkiga kommuner som den statliga regleringen har uppnått, men det viktiga är att de språkliga hänsynen genomsyrar den kommunala normgivningen på sätt som förarbetena till kommunallagen avser.

Sammanslagningsavtalet blir mot denna bakgrund ett dokument i vilket de språkliga konsekvenserna av kommunsammanslagningen synliggörs på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter i sitt utlåtande GrUU 33/2009 rd och i det betänkande som grundlagsutskottet gav i anslutning till behandlingen av statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen av år 2009 (GrUB 1/2010 rd). I termer av det sistnämnda betänkandet av grundlagsutskottet så kan sammanslagningsavtalet anses vara ett sådant forum för beredning av administrativa reformer i anslutning till vilket man bör fästa uppmärksamhet vid förverkligandet av de språkliga rättigheterna. I processen som leder till sammanslagningsavtal borde det därför också ingå ett element av språkkonsekvensbedömning, särskilt när administrativa förändringar kan påverka språkgruppernas möjligheter att erhålla offentliga tjänster på sitt eget språk. Detta understryks av grundlagsutskottets betänkande GrUB 1/2010 rd, där det sägs att språkkonsekvensbedömningar

måste genomföras. En sådan språkkonsekvensbedömning inför kommunsammanslagning bör avse att besvara frågan om hur tvåspråkigheten beaktas i den nya kommunen och ligger således i linje med de principer som grundlagsutskottet utvecklade i anslutning till regionförvaltningsreformen med avseende på bedömning av Mellersta Österbottens orientering norrut eller söderut (se GrUU 21/2009 rd). Detta gäller särskilt efter den 1 januari 2010, då kommunindelningenslagen trädde ikraft med det innehåll i dess 4 § som anger både allmänna och särskilda förutsättningar för kommunsammanslagning.

Kommunerna bör demonstrera sin förståelse av förverkligandet av de språkliga grundrättigheterna och genom sammanslagningsavtalet upplysa statsrådet inför dess konkreta beslut om kommunsammanslagning om hur de krav som följer av grundlagens 122 § och 17 § beaktats. Detta förutsätter att sammanslagningsavtalet preciserar och specificerar sätten för förverkligandet av de språkliga grundrättigheterna på samma detaljnivå som det preciserar och specificerar sätten för förverkligandet av de övriga grundrättigheterna vid kommunsammanslagningen. Det sammanslagningsbeslut som statsrådet fattar bör innehålla en bedömning av de språkliga konsekvenserna, men om kommunerna kan, genom sammanslagningsavtalet som bifogas till deras framställan till statsrådet, demonstrera en tillräcklig precisering och specificering av de språkliga konsekvenserna av den föreslagna kommunsammanslagningen, är det kanske möjligt att anse att statsrådets börda minskar i motsvarande mån och begränsar sig till en granskning av sammanslagningsavtalets språkliga bestämmelser istället för en omfattande separat bedömning. En avsaknad av sådana preciserande bestämmelser om språk i sammanslagningsavtalet som svarar på de krav som grundlagsutskottet uppställt kunde anses räcka till för att överskrida uppenbarhetströskeln för negativt sammanslagningsbeslut. Som tumregel kan därtill framöras att ju mindre den språkliga minoriteten i den nya kommunen blir, desto större är behovet av bestämmelser som syftar till att tillgodose de språkliga grundrättigheterna. Även om språklagen innehåller viktiga regler om hur nationalspråken skall hanteras i olika sammanhang, lämnas det praktiska genomförandet på den kommunala nivån till stora delar åt de individuella kommunerna och deras interna normer.

Syftet med de språkliga grundrättigheterna i 17 § grundlagen begränsar sig inte till formell jämlikhet mellan språken och språkgrupperna, utan syftar uttryckligen till att trygga den faktiska jämlikheten mellan språken och språkgrupperna. Samma syfte kan utläsas ur 122 § 1 mom. grundlagen. Sammanslagningsavtalen och den nya kommunens förvaltningsstadga är centrala mekanismer för tryggandet av den faktiska jämställdheten: man kan genom sammanslagningsavtal och bestämmelser i den nya kommunens förvaltningsstadga befrämja den faktiska likställdheten mellan språkgrupperna genom avtalsvillkor och bestämmelser som skräddarsyr olika former av språkliga hänsyn för de olika kommunala verkligheter som råder i de olika kommunerna. Granskningen av sammanslagningsavtalen och kännedomen om de kommunala normerna antyder att avtalsvillkoren och bestämmelserna om språk ligger på en låg kvantitativ och kvalitativ nivå, även om de kommunala språkbestämmelsernas volym och materiella omfattning i tvåspråkiga kommuner egentligen kunde vara en avspegling av de statliga språkbestämmelsernas volym. Därför finns det ingen god orsak för varför de tvåspråkiga kommunerna inte i sina interna normer fäster större uppmärksamhet vid språk. Givetvis bör



man i denna granskning ta i betraktande även den möjligheten att kommunerna beaktat de språkliga grundrättigheterna under den förhandlingsprocess som leder till ingåendet av ett sammanslagningsavtal, även om de avtal som granskats här inte visar att någon större uppmärksamhet riktats gentemot språkliga grundrättigheter.

BILAGA: Kontrollista i form av frågor med avseende på förverkligandet av språkliga rättigheter vid kommunsammanslagningar (vänligen notera att de olika preciserande frågorna är olika relevanta för varje kommun och att det kan finnas ytterligare frågor som inte är nämnda här men som kan framstå som relevanta i olika sammanslagningssituationer)


Primära frågor utifrån 17 § och 122 § grundlagen

- Hur beaktas det i den nya kommunen att finska och svenska är Finlands nationalspråk?
- Hur uppfylls vars och ens rätt att hos myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska?
- Hur tryggas vars och ens rätt att få expeditioner på sitt eget språk, antingen finska eller svenska?
- Hur tillgodoses de två befolkningsgruppernas möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket enligt lika grunder?
- Hur tillgodoses den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder?

Preciserande frågor som bemöter de krav som följer av 17 § och 122 § grundlagen

- Hur stora är språkgrupperna i de kommuner som planerar sammanslagning?
- Hur stora är språkgrupperna i den nya kommunen?
- Vilka är de demografiska prognoserna med avseende på de två språkgrupperna i den nya kommunen?
- På vilket sätt tryggas en förtroendevalds rätt att få använda sitt eget språk i kommunala organ?
- På vilket sätt tryggas en förtroendevalds rätt att få möteskallelser och beredningsdokument på det egna språket?
- Hur tillgodoses föredragningskapaciteten på de två språken inför olika organ?
- Hur tillgodoses kapaciteten att fatta beslut på de två språken?
- Hur tillgodoses kapaciteten att verkställa beslut på de två språken?
- Hur upprättas fullständiga servicekedjor på de två språken?
- Behövs det administrativ diversifiering på språklig grund inom de kommunala verken?
- Borde man inrätta språkligt bestämda servicenummer till vilka kommuninvånarna kan ringa?
- På vilket sätt sköts kommunens informationsverksamhet, annonsering och skyltning utifrån ett språkligt perspektiv?
- På vilket sätt försäkrar sig kommunen om att parten kontaktas på partens språk?

- På vilket sätt försäkrar sig kommunen om att enskilda tjänsteleverantörer som kommunen anlitar för tjänsteproduktion betjänar kommuninvånarna på deras eget språk?
- Borde det finnas en särskild språkstadga som antas som en bindande instruktion?
- Hurdana språkliga behörighetsvillkor behövs det i den nya kommunen?
- Borde man diversifiera de språkliga behörighetsvillkoren så att en del av behörighetsvillkoren avser anställningsförhållanden på kommunens majoritetsspråk och en del på kommunens minoritetsspråk (s.k. omvända språkkunskapskrav)?
- Borde samma nivåer för de anställdas språkliga behörighet etableras för kommunen som gäller för staten?
- På vilket sätt kontrolleras personalens språkkunskaper vid anställning?
- På vilket sätt kommer personalens språkliga kompetens att upprätthållas?
- På vilket sätt tillförsäkras att utannonseringen av lediga tjänster och arbetsuppgifter beaktar de språkliga behörighetsvillkoren på ett sakligt sätt?
- På vilka grunder kommer man att betala språktillägg åt personalen?
- Hur beaktas kunskaper i båda nationalspråken i den lönesättning som utgår från en kombination av uppgiftsbaserad lönedel och personlig lönedel?
- Vilket av språken skall vara arbetsspråk eller skall båda språken vara arbetsspråk eller borde man undvika att identifiera ett arbetsspråk?
- Vilket av språken skall vara protokollspråk i kommunala organ eller skall båda språken vara protokollspråk?
- Behövs det ett språkprogram i tillägg till de bindande bestämmelserna?
- Behövs det ”regional” diversifiering av kommunala tjänster inom den nya kommunen beroende på var de språkliga befolkningsgrupperna huvudsakligen är bosatta?
- På vilket sätt förändras servicenätverken i ett språkligt avseende?
- På vilket sätt påverkar kommunsammanslagningen samkommuner och statliga ämbetsdistrikt utifrån ett språkligt perspektiv?
- Hur införlivas de språkliga grundrättigheterna i kommunala upphandlingsförfaranden?
- På vilket sätt beaktas de språkliga grundrättigheterna i de kommunala affärsverkens och kommunala bolagens verksamhet?
- På vilket sätt övervakar kommunen att språklagen och de interna kommunala språknormerna följs?
- På vilket sätt uppföljer kommunen den språkliga minoritetens tillfredsställelse med förverkligandet av de språkliga grundrättigheterna i kommunens verksamhet?
- Om kommunens språkliga bestämning ändras så att majoritetens språk i framtiden blir ett mindretal och minoritetens flertalets språk, borde man klarlägga att de språkliga strukturer som gäller för minoriteten i den nya kommunen omvandlas längre fram till att gälla den eventuella framtida minoriteten?

- 
- borde man beakta möjligheten att kommunens språkliga bestämning ändras i framtiden så att den tvåspråkiga kommunen blir enspråkig och av den orsaken föreskriva att kommunen i en sådan situation ansöker om att fortsättningsvis få utgöra en tvåspråkig kommun?



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7067
ISBN 978-952-259-211-8 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUSVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi